

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DE LA
HAUTE-COUR DE JUSTICE

SUIVANT LA LÉGISLATION

ET LA

CONSTITUTION FRANÇAISES ACTUELLES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 8 Juin 1909, à 2 heures

PAR

ALBERT CHASTEL

Président : M. CHAVEGRIN, professeur

*Suffragants : { MM. AUDIBERT, professeur
MEYNIAL, agrégé*

PARIS (v°)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1909

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DE LA
HAUTE-COUR DE JUSTICE

SUIVANT LA LÉGISLATION

ET LA

CONSTITUTION FRANÇAISES ACTUELLES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 8 Juin 1909, à 2 heures

PAR

ALBERT CHASTEL



Président : M. CHAVEGRIN, professeur

*Suffragants : { MM. AUDIBERT, professeur
MEYNIAL, agrégé*

PARIS (v°)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547514_0025

INTRODUCTION

L'institution d'une Haute-Cour se justifie par les considérations les plus graves. Pour juger des accusés que l'élévation de leurs fonctions semble placer au-dessus des autres hommes, pour réprimer des crimes qui ne s'attaquent pas aux seuls intérêts privés, mais à la constitution elle-même, le législateur dans tous les temps et dans tous les pays a cru nécessaire d'instituer une haute juridiction qui répond à un besoin naturel des sociétés et s'impose comme un organe nécessaire de la constitution d'un peuple.

Cette nécessité d'une juridiction spéciale a été unanimement acceptée par les publicistes et par les hommes politiques des différentes écoles. Depuis les philosophes du xviii^e siècle jusqu'aux chefs de l'école libérale moderne, depuis Montesquieu et Rousseau jusqu'au duc de Broglie et Prévost-Paradol, presque tous s'accordent sur ce point.

Rousseau exprimait une pensée commune lors-

qu'il écrivait : « Pour contenir la puissance exécutive, je ne vois qu'un moyen : Ce n'est pas d'armer les tribunaux particuliers de la force publique, c'est d'en armer un corps respectable et permanent » (1).

Les crimes dont il s'agit, en effet, ne visent pas seulement la morale et la sûreté individuelle, ils mettent en péril le corps social tout entier, il est donc impossible de les assimiler aux autres, il faut les différencier très nettement et cela dans l'intérêt de la société et des prévenus. Il sera nécessaire de concilier le respect des garanties individuelles avec les obligations que commande l'intérêt public. Le tribunal qui a à connaître de ces crimes, devra réunir certaines qualités sans lesquelles son verdict pourrait être justement critiqué, il devra connaître des questions de droit proprement dit, car à chaque instant dans les procès politiques des incidents sont soulevés pour entraver la marche régulière des débats et sauvegarder la liberté de l'inculpé. En cette matière plus qu'en aucune autre l'impartialité du juge devra être absolue, de même d'ailleurs que son indépendance vis-à-vis du gouvernement.

Il faudra donc que les juges soient d'ordre supérieur et qu'ils soient affranchis par leur rang et leur situation de l'influence des passions et des faiblesses

(1) J.-J. Rousseau, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VII.

vulgaires sans, pour cela, que le coupable puisse échapper par l'intrigue et le crédit.

Le crime étant hors des proportions communes, la justice ordinaire pourrait fléchir devant lui, il est équitable et rationnel de garantir la société et les accusés contre les passions et les entraînements et par là on ne viole pas l'égalité, on grandit pour l'accusé et pour la société les garanties habituelles, et une juridiction placée par son élévation à l'abri des passions de la masse et des intrigues gouvernementales sera pour les grands personnages et pour les grands attentats, non pas une juridiction d'exception, mais elle sera, comme l'a dit très exactement M. Cauchy, « le juge naturel, la juridiction de droit commun élevée dans l'intérêt de l'Etat comme des accusés à sa plus haute puissance ».

On ne viole d'ailleurs pas l'égalité en choisissant à un degré plus élevé de la hiérarchie des juges du fait et du droit, on grandit tout simplement pour l'accusé comme pour la société les garanties ordinaires, on rehausse la majesté et l'autorité du tribunal.

En outre, une juridiction suprême et centrale est mieux en situation d'instruire et de juger certains crimes, tel qu'un complot qui embrasse la généralité du territoire, elle enveloppe tout le territoire, elle domine de haut les faits et est plus prompte, mieux éclairée et plus efficace.

Tout le monde admet donc la nécessité d'une haute juridiction politique mais les avis diffèrent quand il s'agit de savoir à qui confier l'attribution de cette haute justice.

Suivant les temps, suivant les pays, la haute juridiction politique appartient tantôt au Parlement, tantôt à la nation, tantôt à un tribunal mixte composé à la fois d'éléments politiques et d'éléments judiciaires, tantôt enfin à une Haute-Cour spéciale.

On ne saurait méconnaître que tous ces systèmes qui ont été mis en vigueur dans les différentes nations présentent à peu près tous de sérieuses garanties de justice et d'impartialité. La plupart d'entre eux répondent à la situation particulière pour laquelle ils ont été créés et s'adaptent assez bien au tempérament du peuple auquel il s'appliquent.

Certaines constitutions confient la juridiction politique à la Cour suprême de droit commun en faveur de laquelle on invoque un savoir très étendu, des connaissances très approfondies du droit et de la procédure, et une impartialité suffisante. Mais il faut convenir qu'il y a ici certains inconvénients, si les membres de ce haut tribunal sont nommés exclusivement par le chef de l'Etat, on peut craindre l'ingérence du pouvoir central et une pression inacceptable sur l'esprit des magistrats.

Une Haute-Cour formée moitié de magistrats moitié de membres élus par les Chambres offre de

prime abord de précieux avantages, l'esprit judiciaire et l'esprit politique peuvent s'éclairer mutuellement, se rectifier, mais ici encore il est à redouter que ces deux pouvoirs se contrecarrent et ne rendent des jugements trop facilement critiquables.

Un autre système, celui qui a été introduit aux Etats-Unis, sépare formellement la justice politique de la justice de droit commun, il attribue la première au Parlement et laisse la deuxième aux tribunaux ordinaires. A la Chambre basse appartient le droit de traduire les ministres et les hauts fonctionnaires devant la Chambre Haute qui, de son côté, ne peut prononcer contre l'accusé d'autre peine que celle de la révocation et certaines incapacités politiques.

Ce système a séduit des esprits très avisés : MM. de Tocqueville et Laboulaye, par exemple, et a le précieux avantage d'éviter toute juridiction exceptionnelle pour l'application des peines de droit commun ; on peut cependant objecter que si ce système se comprend en Amérique où la responsabilité ministérielle n'existe pas, il n'est plus admissible dans les pays où le ministère est politiquement et collectivement responsable.

Il convient de se demander maintenant si la haute juridiction politique est bien placée aux mains du Parlement. L'attribution à la Chambre basse du droit d'accuser, et, à la Chambre haute, du droit de juger

les crimes commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, et les attentats à la sûreté de l'Etat a pour elle l'exemple de l'Angleterre et de la France. Elle a été soutenue avec éclat par le duc de Broglie. « Ce n'est pas trop des deux Chambres, « disait-il, l'une comme accusatrice, l'autre comme « juge, pour avoir au besoin raison du pouvoir exé-
« cutif dans la personne de ses agents et pour ré-
« primer les entreprises des factions quand ces
« entreprises menacent la sécurité de l'Etat (1). » De même pensaient Prévost-Paradol (2) et Dufaure.

Et toutefois si cette thèse a eu de fervents et éloquents défenseurs elle a, par contre, été l'objet de nombreuses critiques. L'histoire de la justice parlementaire en Angleterre, en Italie, en Espagne, au Portugal, en Norvège, ne témoignent pas en sa faveur, prétendent certains auteurs, et, ajoutent-ils, si ces nations conservent de préférence ce système, en revanche la plupart des lois récentes l'ont abandonné. L'Autriche en 1867, la Turquie en 1876, l'Allemagne, la Grèce en 1877, la Roumanie en 1879 ne l'ont pas adopté et c'est à une juridiction spéciale qu'on a confié le jugement des délits commis par les ministres et des crimes attentatoires à la sûreté de

(1) Duc de Broglie, *Vues sur le gouvernement de la France*, p. 322, 323, 324.

(2) Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, p. 126 et 127.]

l'Etat; il y a une tendance générale à refuser au Parlement seul toute l'attribution judiciaire.

Un dernier système enfin tendrait à pourvoir la Haute-Cour, comme l'avait fait le sénatus-consulte du second Empire, daté du 10 juillet 1852, d'une Chambre d'instruction et d'accusation et d'en faire une juridiction complète, se suffisant à elle-même; la Chambre des mises en accusation serait formée de juges pris parmi les membres de la Cour de cassation; mais là encore il pourrait redouter une trop grande dépendance des juges vis-à-vis du pouvoir central.

En France, on retrouve une institution analogue à la Cour de justice même pendant la période barbare; à cette époque l'assemblée générale de la nation, sous le nom de champ de Mars ou de Mai, juge les crimes politiques, ensuite la cour du Roi se substitue aux assemblées; bientôt la Cour du Roi devient le Parlement et le jugement par les Pairs fait définitivement place au jugement par les officiers du roi. La royauté augmente ses attributions et le droit public proclame que le roi est la source de tous les pouvoirs de l'Etat et tout s'efface devant l'absolutisme royal, qui est cependant battu en brèche par ces puissants barons qui, au début de la monarchie, se regardaient comme les égaux du roi et qui conservèrent jusqu'à la Révolution le droit de n'être jugés que par le Parlement *garni de Pairs*.

Le roi continue le plus souvent à juger à sa guise et

même au xvii^e siècle on voit des maîtres de requêtes, munis des pouvoirs les plus étendus, parcourir le territoire, juger où, quand et qui ils veulent. La raison d'Etat domine tout et c'est ainsi qu'aux yeux de Richelieu : « Il y a des crimes où il faut punir d'abord et informer ensuite ».

Mais, dit M. Lair, un esprit nouveau souffle au xviii^e siècle et les rôles changent. La philosophie demande à l'autorité ses titres, analyse les organes du gouvernement et les conditions du pouvoir et aux droits du prince elle oppose les droits de l'homme et à la souveraineté du roi la souveraineté de la nation⁽¹⁾.

La Haute-Cour est issue des vœux formés par les cahiers des Etats-Généraux et des délibérations de l'Assemblée constituante, sous la forme d'un grand jury élu par le peuple d'une sorte de représentation nationale judiciaire. Transformée par le premier Empire en une institution monarchique, composée de sénateurs et des titulaires des plus hautes charges de l'Etat, elle devient, sous la monarchie constitutionnelle, aux mains du Parlement, un corps à la fois politique et judiciaire. La constitution du 4 novembre 1848, celle du 14 janvier 1852 en font une grande Cour d'assises entourée de garanties exceptionnelles et d'une majesté plus haute. Enfin les lois constitutionnelles de 1875 la rendent au Parlement.

(1) Lair, *Des Hautes Cours politiques*, p. 12.

Comment discerner, d'après cet aperçu très rapide, parmi tant de combinaisons différentes, au milieu des hésitations, des repentirs du législateur, quel est le meilleur système le plus propre à assurer à la société comme aux accusés les garanties d'une bonne justice?

Le système qui nous régit était bien fait pour frapper l'esprit des législateurs de 1875. Le Sénat a bien qualité pour composer le tribunal suprême de la France, il occupe le rang le plus élevé dans la hiérarchie du pouvoir, ses membres sont nombreux et forment un véritable jury national, ils ont de plus l'habitude de s'occuper des graves questions qui intéressent la nation et, par suite, ils peuvent constituer cette magistrature supérieure, capable de comprendre, de juger les grands procès et de tranquilliser le pays et les accusés.

Nous ne rechercherons pas ici lequel de ces systèmes, que nous venons d'esquisser très brièvement, serait préférable et satisferait le mieux aux exigences de savoir, d'indépendance et d'impartialité, auxquelles doit répondre tout tribunal respectueux de sa mission. Une pareille étude déborderait du cadre de notre sujet parce qu'elle nous entraînerait à retracer l'histoire si diverse de nos constitutions et des législations étrangères.

Nous nous bornerons à essayer de déterminer, par un examen attentif des lois du 24 février 1875, du

16 juillet 1875 et du 10 avril 1889, comment fonctionne en France notre haute juridiction.

Notre thèse comprendra deux parties :

1^o Dans une première partie nous commenterons l'article 9 de la loi du 24 février 1875 instituant le Sénat en Haute-Cour de justice pour juger le Président de la République et les ministres et nous étudierons ensuite l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875 pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'Etat.

2^o Dans une deuxième partie nous traiterons des formes de la procédure à suivre dans les affaires soumises à cette juridiction.

En examinant ces différentes questions, nous verrons quelles critiques on peut formuler contre l'état de choses actuel, quelles réformes sont désirables, voire même nécessaires, non pas que nous ignorions que les modifications à apporter à une institution de droit public sont difficilement réalisables, mais parce qu'une amélioration, aussi éphémère soit-elle, laisse toujours des traces.

DE LA
HAUTE-COUR DE JUSTICE
SUIVANT LA
LÉGISLATION ET LA CONSTITUTION
FRANÇAISES ACTUELLES

TITRE I

De la compétence du Sénat constitué
en Haute-Cour de justice.

L'art. 9 de la loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat porte que « le Sénat peut être
« constitué en Cour de justice pour juger soit le Pré-
« sident de la République, soit les ministres, et pour
« connaître des attentats commis contre la sûreté de
« l'Etat ».

La loi du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics est venue compléter les dispositions de l'art. 9 par un art. 12 ainsi conçu : « Le Président
« de la République ne peut être mis en accusation
« que par la Chambre des députés et ne peut être
« jugé que par le Sénat.

« Les ministres peuvent être mis en accusation
« par la Chambre pour crimes commis dans l'exercice
« de leurs fonctions. En ce cas ils sont jugés par le
« Sénat.

« Le Sénat peut être constitué en Cour de justice
« par un décret du Président de la République, rendu
« en conseil des ministres, pour juger toute personne
« prévenue d'attentat commis contre la sûreté de
« l'Etat.

« Si l'instruction est commencée par la justice or-
« dinaire, le décret de convocation du Sénat peut
« être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi. Une loi déter-
« minera le mode de procéder pour l'accusation, l'ins-
« truction, le jugement ».

La loi du 22 juillet 1879, qui a établi à Paris le siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres, dans le dernier paragraphe de son art. 3 laisse au Sénat le soin de « désigner la ville et le local où il entend « tenir ses séances » dans le cas où il serait appelé à se constituer en Cour de justice. On a craint — et peut-être à juste titre — que dans certaines circonstances, la surexcitation des passions populaires ne vînt influencer les membres de la Haute-Cour, et on a voulu leur permettre d'échapper aux violences du dehors, aux tumultes irraisonnés de la foule parisienne en les autorisant à se transporter dans quelque ville de province pour juger.

Enfin la loi du 10 avril 1889 est venue régler la

procédure à suivre devant la Haute-Cour pour le jugement des actes commis contre la sûreté de l'Etat, réservant la procédure concernant le jugement des ministres et du Président de la République. Nous n'examinerons pas, pour l'instant, l'esprit de cette loi du 10 avril 1889 relative au fonctionnement de la Haute-Cour, désireux que nous sommes de dégager tout d'abord de la constitution de 1875 et des arrêts rendus en 1889 et en 1900 les principes essentiels qui commandent l'organisation de notre haute juridiction.

Des textes législatifs précités, il se dégage tout naturellement cette conséquence fondamentale, c'est que le Sénat, constitué en Haute-Cour de justice, cesse d'être une assemblée politique pour devenir une juridiction (1), d'où il résulte que le Sénat a tous les pouvoirs d'une juridiction judiciaire et il a seulement les pouvoirs d'une juridiction judiciaire.

I. — *Le Sénat en tant que Haute-Cour de justice, à tous les pouvoirs d'une juridiction ordinaire.*

Le Sénat en tant que Haute-Cour de justice a la

(1) Cf. l. du 16 juillet 1875, art. 4 : « Toute assemblée de l'une des deux Chambres, qui est tenue hors du temps de la session commune, est illicite et nulle de plein droit, sauf le cas... où le Sénat est réuni en Cour de justice, et, dans ce dernier cas, il ne peut exercer que des fonctions judiciaires ».

plénitude de juridiction. Peu importe la *nature du fait* la *qualité des accusés*, le *lieu* où l'infraction a été commise, dès l'instant qu'il est saisi il doit juger. Comme toute juridiction ordinaire, il peut faire citer des témoins et condamner ceux qui « n'auront pas comparu et n'auront pas justifié qu'ils en étaient légitimement empêchés » art. 304 Code d'instruction criminelle. De même les témoins doivent déposer sous la foi du serment et le refus de prêter serment entraîne l'application des peines prévues au Code d'instruction criminelle.

Le Sénat, Haute-Cour de justice, peut immédiatement juger toutes les infractions qui seraient commises à son audience et cela en vertu des art. 88, 89 et suivants du Code de procédure. Cela est nécessaire parce que les juges, en présence desquels ces délits sont commis, sont mieux placés que tous autres magistrats pour connaître de la répression de ces délits et aussi parce que le principe d'une bonne justice, qui commande que toutes les infractions, qui ont osé se produire, en pleine audience judiciaire, soient immédiatement sanctionnées. En 1899, le Sénat a fait usage de cette prérogative à deux reprises différentes : un arrêt du 18 novembre 1899 a condamné M. Paul Déroulède pour injures au Président de la République ; un arrêt du 29 novembre de la même année a condamné M. Barillier pour outrages aux membres de la Haute-Cour ; il lui appartient en un mot de réprimer

des délits qui peuvent être commis pendant ses audiences quels qu'en soient d'ailleurs les auteurs (1).

Le Sénat peut prendre toutes les mesures qui lui paraîtront nécessaires pour assurer le calme et l'indépendance de ses délibérations, et pour faire cesser le tumulte qui pourrait se produire au sein de ses audiences : il a notamment le droit d'expulser les accusés qui, par leurs clameurs ou leurs violences, rendent difficile ou impossible la continuation des débats (art. 10 et 12 de la loi du 9 septembre 1835). En 1899 l'expulsion a été appliquée trois fois à M. Davout (dit Cailly) (25 novembre, 1^{er} décembre, 20 décembre), deux fois à M. Buffet (11 décembre et 20 décembre), une fois à M. Brunet (11 décembre), à M. Dubuc (11 décembre), à M. Déroulède (20 décembre) (2).

L'art. 41 de la loi du 29 juillet 1881 qui, comme

(1) Voir les deux arrêts du 18 et 29 nov. 1899 dans Pierre, *Droit politique* (supplément), p. 298.

(2) Toutefois il importe de remarquer que, malgré les termes de la l. de 1835 qui considère que *l'expulsion est définitive* et que l'accusé qui en est puni ne pourra plus prendre part aux débats, le Sénat en 1899 n'a prononcé que des expulsions limitées, usant, pour modérer la sévérité de l'art. 10 de la loi du 9 sept. 1835 des pouvoirs qui lui sont conférés par l'art. 32 de la loi du 10 avril 1889. On voit, par là, combien ce texte, manié avec autant de prudence que de fermeté, pourrait permettre au Sénat de pallier à bien des critiques inhérentes au système d'un corps politique, érigé en tribunal. Nous aurons l'occasion de revenir plus loin sur cette considération.

contre-partie de l'exemption de toute action en diffamation, accordée aux discours prononcés ou aux écrits produits devant les tribunaux, attribuée à ces derniers le pouvoir de faire « des injonctions aux « avocats et officiers ministériels et même de les suspendre temporairement de leurs fonctions, la durée « de cette suspension ne peut excéder 2 mois et « 6 mois en cas de récidive dans l'année », est également applicable au Sénat, Haute-Cour de Justice. L'explication en est simple et facile : le respect, dû aux juridictions, exige que la présence d'un avocat irrespectueux ou incorrect ne leur soit pas imposée. L'arrêt, rendu par le Sénat le 6 décembre 1899 (1), prononce la peine de la suspension contre un avocat d'un des accusés, mais a le tort d'invoquer l'ordonnance du 20 novembre 1822 que la Haute-Cour n'est pas fondée à appliquer.

Enfin, puisqu'elle est une juridiction et une juridiction essentiellement criminelle, il appartient à la Haute-Cour d'ordonner toutes les mesures qui lui paraîtront nécessaires à la découverte de la vérité. En particulier, son président puise dans les art. 268 et 270 du C. d'inst. crim. un pouvoir discrétionnaire, en vertu duquel il peut ordonner toutes les enquêtes ou contre-enquêtes, toutes les confrontations de nature à aider à la manifestation de la vérité.

(1) Arrêt du 6 décembre 1899 dans *Pierre*, p. 299 et la notice.

II. — *Le Sénat, Haute-Cour de Justice, a seulement les pouvoirs d'une juridiction.*

Il est un grand principe de notre justice consacré par le vieil adage : *Non bis in idem*, et d'après lequel une personne ne saurait être accusée à nouveau à raison d'un fait pour lequel elle aurait été déjà acquittée : c'est ce principe d'ordre public, pierre de touche des garanties de liberté et de sécurité, dues à tout citoyen, que traduit l'art. 360 du C. d'inst. crim. « Toute personne acquittée légalement ne pourra plus être reprise ni accusée à raison du même fait ».

L'observation de cet article s'impose avec la même force, au Sénat, Haute-Cour de Justice. Les auteurs et une jurisprudence constante interprètent cet article en décidant qu'une personne qui aurait été acquittée pour un fait qualifié crime peut être poursuivie pour le même fait qualifié différemment et qualifié alors de délit. Tout revient à ajouter au texte de l'art. 360 les mots *mémement qualifié*; ce texte devient alors : « Toute personne acquittée légalement ne pourra plus être reprise, ni accusée à raison du même fait mémement qualifié » ; d'où il suit que si le fait peut être qualifié autrement, l'acquittement ne met pas obstacle à de nouvelles poursuites, M. Duguit ne partage pas cette opinion courante, qui consisterait à dire qu'une personne, qui aurait été acquittée pour

un fait qualifié *crime* par la juridiction de droit commun pourrait être accusée devant la Haute-Cour pour le même fait qualifié alors de *complot*, en admettant d'ailleurs (ce que M. Duguit n'admet pas) que la Haute-Cour soit compétente pour connaître des complots.

En 1899 la question s'est présentée devant la Commission d'instruction qui s'est conformée à la jurisprudence : deux des inculpés délégués à la Haute-Cour : MM. Paul Déroulède et Marcel Habert, avaient été acquittés par la Cour d'assises de la Seine, le 31 mai 1899, du chef des faits les plus graves, retenus par l'accusation : les incidents du 23 février 1899. Il s'agissait, en l'occurrence, de savoir si, dans ces conditions : poursuites antérieures, acquittement antérieur, la poursuite nouvelle devant la Haute-Cour ne se heurterait pas à l'autorité de la chose jugée. La Commission d'instruction a écarté de façon absolue la poursuite d'*attentat* et n'a retenu que l'inculpation de *complot*, basée d'ailleurs sur les faits du 23 février.

Le Sénat, Haute-Cour de justice, ne peut condamner un accusé que pour des faits prévus et définis par la loi pénale et en lui donnant la qualification même de la loi. Cette question d'incrimination des faits délégués à la Haute-Cour a soulevé en 1889 et 1899 de grosses controverses, sur lesquelles nous reviendrons quand nous traiterons de la compétence du

Sénat en tant qu'appelé à connaître des entreprises dirigées contre la sûreté de l'Etat.

Une dernière conséquence de la proposition d'après laquelle le Sénat n'a que les pouvoirs d'une juridiction est celle-ci : il ne peut condamner les accusés qu'à des peines prévues par la loi pénale incriminant les faits pour lesquels il condamne et dans les limites de maximum et de minimum fixées par cette loi. Il peut d'ailleurs toujours faire application de l'art. 463 Code pénal sur les circonstances atténuantes, car l'art. 463 s'applique aux peines criminelles d'une manière générale, qu'il s'agisse de crimes prévus par le Code pénal lui-même ou par quelque loi spéciale en dehors du Code : l'absence de toute restriction dans l'art. 463 et la généralité des termes de l'art. 341 C. inst. crim. rendent cette solution indiscutable. En effet, les juridictions ne peuvent plus désormais, et en aucun cas, prononcer de peines arbitraires ; nous vivons sous un régime général de légalité et par conséquent sous le système des peines légales. Et si l'on prétendait que le Sénat, en sa qualité de juridiction politique, peut déterminer souverainement la peine à appliquer, prononcer une peine différente, non seulement en degré mais en nature, de celle portée par la loi, par exemple appliquer une peine de droit commun à un crime politique : la peine des travaux forcés à perpétuité pour un crime contre la sûreté de l'Etat, l'on prétendrait tout simplement

que le Sénat a le pouvoir de violer la loi. Vainement arguerait-on des précédents historiques et de ce droit presque omnipotent, en matière de pénalité, droit qu'on qualifia de *pouvoir modérateur* dont jouissait la Cour de Paris ; « c'était un droit illimité « d'atténuation ; la Cour ne s'élevait jamais au-dessus « du maximum de la peine prévue par la loi mais en « descendant l'échelle des peines, elle ne connaissait « pas de limite aux effets de son indulgence ». Ce *pouvoir modérateur* s'expliquait avant la loi du 28 avril 1832 par ce fait que le système du Code pénal était défectueux : les auteurs des crimes politiques méritent plus souvent que les coupables ordinaires l'indulgence du tribunal : il appartient aux Pairs de « s'affranchir des entraves de la loi pour « tempérer au besoin la rigueur des peines (1) ». Après la loi du 28 avril 1832, cette tradition subsista, mais la Haute-Cour ne fit plus désormais application de ce pouvoir modérateur que dans les limites tracées par le législateur de 1832.

Soit en 1889, soit en 1899-1900 (2), le Sénat a fait application des peines édictées par les art. 89 et suivants du Code pénal et a frappé les accusés condamnés de la peine de la détention, ou de la peine

(1) Cf. Laplagne-Bavin à la Cour des Pairs, Cauchy, *op. cit.*, p. 576.

(2) Arrêt du 4 janvier 1900.

de bannissement, on bien de la déportation dans une enceinte fortifiée (1).

Il est encore à remarquer que lorsque le Sénat a à connaître des crimes d'attentat contre la sûreté de l'Etat ou de complot comme en 1889 et en 1899, la loi du 10 avril 1889 (art. 23) fait au Sénat une obligation tricté d'appliquer rigoureusement les peines prévues par la loi combinée avec la disposition de l'art. 463 du C. p. « sans qu'il puisse y substituer de moindres peines » et de rappeler dans l'arrêt les dispositions légales dont il fait l'application (2).

Ainsi donc un grand principe doit nous diriger dans l'étude du Sénat, envisagé en tant que Haute-Cour de justice ; nous ne sommes plus en présence d'une assemblée politique mais d'une juridiction proprement dite et qui a donc tous les pouvoirs d'une juridiction et seulement ces pouvoirs.

(1) En 1889, la Haute-Cour avait à juger trois prévenus : MM. Boulanger, Dillon, Rochefort ; tous trois furent condamnés, par défaut, à la peine de la *déportation dans une enceinte fortifiée*. En 1899-1900 cinq condamnations furent seulement prononcées : MM. Déroulède, Buffet, de Lur-Saluces se virent appliquer la peine du *bannissement* pour une durée de 10 ans, M. Marcel Habert la même peine pour 5 ans et M. Jules Guérin fut condamné à la peine de la *détention* pour 10 ans.

(2) « Les dispositions pénales relatives au fait dont l'accusé sera « déclaré coupable, combinées, s'il y a lieu, avec l'art. 463, C. p. « seront appliquées sans qu'il appartienne au Sénat d'y substituer « de moindres peines. Ces dispositions seront rappelées textuelle-
« ment dans l'arrêt ». Art. 23 de la loi du 10 avril 1899.

Les fonctions judiciaires, attribuées au Sénat, constitué en Cour de justice par notre constitution, concernent deux ordres d'inculpés, ainsi que le porte l'art. 9 de la loi des 24-28 février 1875 :

1° Le Président de la République ou les ministres, qui sont mis en accusation par la Chambre des députés et jugés par le Sénat.

2° Toutes autres personnes prévenues d'attentat contre la sûreté de l'Etat.

Notre étude sur la compétence du Sénat constitué en Haute-Cour de justice comprendra deux parties :

1° Compétence à l'égard du Président de la République et des ministres.

2° Compétence en matière d'attentat contre la sûreté de l'Etat.

SECTION I

Compétence à l'égard du Président de la République et des ministres.

CHAPITRE PREMIER

CARACTÈRES COMMUNS DE CES DEUX ORDRES DE COMPÉTENCE

Ces deux ordres de compétence ont des caractères communs :

I. Toutes deux sont *obligatoires* et *nécessaires*. Vainement, argue-t-on de l'antinomie littérale qui existe entre les §§ 1 et 2 de l'art. 12 de la loi du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics. Le § 1^{er} du dit article est ainsi conçu.

« Le Président de la République *ne peut être mis en accusation que* par la Chambre des députés et « ne peut être jugé que par le Sénat ».

Le § 2 dit au contraire : « Les ministres *peuvent être* « mis en accusation par la Chambre pour crimes com-

« mis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas,
« ils sont alors jugés par le Sénat. »

Voilà, dit-on, deux formules qui s'opposent : la première est *exclusive* et n'admet, à l'égard du Président de la République, d'autre compétence que celle du Sénat, la deuxième, au contraire, laisse entendre qu'à l'égard des ministres cette compétence n'est que *facultative*, seule la Chambre des députés aurait le pouvoir de déférer les ministres à la juridiction du Sénat ; et cette assemblée ne prenant aucune décision en ce sens (et certes cela peut arriver) les tribunaux de droit commun sont seuls compétents. « Une distinction, disait M. Ribot à la Chambre des
« députés dans la séance du 16 novembre 1880, a été
« faite entre les crimes commis par le Président de
« la République et les crimes des ministres. Il a été
« établi, pour ces derniers, une juridiction spéciale
« qui est celle du Sénat comme Cour de jugement
« et celle de la Chambre des députés comme chambre
« d'accusation. Mais il a été entendu que cette juri-
« diction ne supprimerait nullement la juridiction
« de droit commun pour les crimes et délits prévus
« par la loi pénale, qu'un ministre aurait commis
« même dans l'exercice de ses fonctions (1). »

(1) *J. Off.* du 17 nov. 1880. En ce sens : Batbie, *Traité de droit public et administratif*, t. III, p. 79. Dalloz : *Supplément au Répertoire*, v° *Compétence criminelle*, n° 375.

Et dans la séance du 12 janvier 1893, M. Ribot, alors président du Conseil confirmait ainsi sa thèse :
« Vous nous avez demandé si, dans le cas où les
« charges relevées contre un ancien ministre se-
« raient reconnues suffisantes pour le traduire en
« justice, nous provoquerions le dessaisissement de
« la juridiction de droit commun et si nous deman-
« derions la convocation du Sénat en Haute-Cour de
« justice. Messieurs, la Chambre sait que la consti-
« tution lui donne en effet le droit de porter l'affaire
« devant le Sénat mais *elle ne lui en impose pas l'o-*
« *bligation*. Si la Chambre n'use pas de son droit, si
« elle ne prend pas l'affaire en mains, celle-ci sui-
« vra son cours régulier devant la justice du
« pays (1) ».

A ce moment, en effet, une instruction était ouverte contre un ancien ministre des Travaux publics, compromis, pour faits de concussion, dans les scandales de l'affaire de Panama. L'inculpé avait fait remettre au juge d'instruction un mémoire dans lequel il exposait que la compétence du Sénat était obligatoire, à son égard, étant donné qu'il était poursuivi *pour crimes commis dans l'exercice de ses fonctions* et qu'il n'était justiciable que du Sénat. Le débat qui eut lieu, à la Chambre, fut clos par le vote de l'ordre du

(1) *J. Off.* du 13 janvier 1893. Cf. Pierre, *op. citat.*, n° 608 et suivants.

jour pur et simple, ce qui implique donc très nettement l'adhésion de la majorité à la manière de voir de M. Ribot. L'affaire suivit donc son cours devant les tribunaux de droit commun et le prévenu fut renvoyé par la Chambre des mises en accusation devant la Cour d'assises de la Seine (1), l'arrêt de renvoi fut déféré à la Cour de Cassation qui rejeta le pourvoi.

De même, M. Krantz, ministre de la Guerre, a déclaré, à la séance de la Chambre du 5 juin 1899, qu'au cas où il y aurait lieu de traduire un ministre ou un ancien ministre devant la Haute-Cour, ce ne serait pas au Gouvernement qu'il appartiendrait d'ordonner l'arrestation de l'inculpé (2).

Malgré l'autorité qui s'attache au nom de M. Ribot, malgré l'arrêt de la Cour de cassation de 1893, nous croyons que les tribunaux de droit commun n'ont pas à connaître des crimes et délits « commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions ». C'est aux chambres et aux chambres seules qu'il appartient de défendre contre les empiétements des pouvoirs publics les garanties afférentes à chaque individu, « instituées par la constitution, gardiennes « des libertés publiques, elles seules sont chargées de

(1) En fait c'est ce qui eut lieu. M. Bahiaut, ancien ministre des Travaux publics, fut poursuivi pour corruption devant la Cour d'assises de Paris et condamné par elle.

(2) *J. Off.* du 6 juin 1899.

« rechercher si ces libertés ont été violées et d'examiner la légalité des actes du gouvernement ».

Cette thèse, d'après laquelle les ministres doivent être jugés par le Sénat réuni en Haute-Cour, pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, n'a rien qui soit contraire aux textes législatifs ; au contraire, la simple logique et sa conformité aux principes fondamentaux du droit constitutionnel militent en sa faveur.

D'une part, en effet, c'est une règle essentielle de procédure que la compétence d'un tribunal est obligatoire, toute compétence facultative est une compétence d'exception qui doit être expressément prévue par des textes formels explicites et non ambigus. Or, nous avons vu que tel n'est pas le cas de l'art. 12, § 2, si ce texte spécifiait que nous sommes en présence d'une compétence facultative, il établirait dans quelles conditions et jusqu'à quel moment la Chambre des députés peut dessaisir la justice ordinaire pour déférer l'infraction au Sénat comme le § 4 du même art. le fait en matière d'attentat contre la sûreté de l'Etat. Or, rien de pareil n'est prévu.

En outre, d'autre part, la compétence obligatoire du Sénat en matière de crimes ministériels s'accorde parfaitement avec le principe de la séparation des pouvoirs. Il serait inadmissible que des ministres, agents du pouvoir exécutif, puissent être soumis à la

censure du ministère public ordinaire et à l'appréciation des tribunaux de droit commun. Les garanties d'indépendance et d'impartialité qu'accusateurs et accusés sont en droit d'attendre et d'obtenir, dans la mesure du possible, et qui doivent toujours présider à toutes les décisions de la justice, pour que celle-ci soit véritablement équitable, ne seraient plus sauvegardées. « Ce serait, comme le « dit très justement M. Lucien Faure, violer la « séparation des pouvoirs et vicier l'essence même « de notre régime constitutionnel (1). »

II. — Ces deux ordres de compétence du Sénat, constitué en Haute-Cour de justice, à l'égard du Président de la République et des ministres ont un caractère *ratione personæ*. Ce caractère est plus accentué pour la compétence à l'égard du chef de l'Etat, puisque en ce cas l'on admet généralement que le Sénat doit connaître de toutes les infractions sans qu'il y ait lieu de rechercher si elles sont imputables à l'homme public ou à l'homme privé. Pour les ministres, le premier groupe d'infractions — celles qui sont imputables à l'homme public, — est seul déféré au Sénat.

De ce fait que la compétence du Sénat à l'égard du Président de la République et des ministres est

(1) Lucien Faure, *De la compétence de la Haute-Cour en France*, p. 153.

surtout déterminée par la qualité de la personne, il en résulte une conséquence importante au point de vue de la détermination du moment où les poursuites doivent être intentées pour entraîner la compétence de ce tribunal. Dans les deux cas nous nous trouvons en présence de fonctions essentiellement temporaires et instables. Vis-à-vis du Président de la République il suffira que l'inculpé ait cette qualité soit au moment de l'infraction, soit au moment de poursuites et il suffit qu'il l'ait à l'un ou à l'autre de ces moments.

III. — Ces deux ordres de compétence ont un caractère *essentiellement pénal*. Le Sénat, constitué en Haute Cour, et ayant à juger le Président de la République et les ministres ne saurait être qu'un tribunal répressif. On n'a point voulu en effet que les infractions à la loi pénale des fonctionnaires placés au sommet, au faite de la hiérarchie administrative puissent échapper à toute sanction ; la gravité de ces infractions, le caractère politique qu'elles revêtirent le plus souvent ont conduit à en attribuer la connaissance à la haute juridiction politique. Mais s'il s'agit d'affaires purement civiles ou commerciales, les raisons qui ont motivé l'institution d'un tribunal spécial ne sont plus aussi fortes et on admet fort bien que les magistrats de droit commun puissent en connaître ; si donc, le Président de la République ou les ministres sont parties dans un

procès civil ou commercial, il ne sera en rien dérogé aux règles ordinaires de compétence et de procédure. Il est encore à remarquer que vis-à-vis de la compétence à l'égard des ministres, cette compétence est limitée strictement aux seuls cas des crimes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Mais à côté de ces analogies entre ces deux ordres de compétence, il convient de signaler sommairement les différences qui se rapportent à l'étendue de la compétence. Vis-à-vis du Président de la République le rôle du Sénat est plus limité ; en dehors des infractions de droit commun imputables au chef de l'Etat, cette haute juridiction, qui est la Haute-Cour de justice, ne connaît que du crime de *haute trahison*. A l'égard des ministres, au contraire, le Sénat connaît de tous les crimes par eux *commis dans l'exercice de leurs fonctions*, c'est-à-dire de tous les crimes qui se rattachent à l'exercice des fonctions ministérielles.

CHAPITRE II

COMPÉTENCE A L'ÉGARD DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Aux termes de l'art. 9 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat : « Le Sénat peut être constitué en Cour de justice « pour juger soit le Président de la République, « soit les ministres et pour connaître des attentats « commis contre la sûreté de l'Etat ».

Aux termes de l'art. 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics : « Le Président de la République ne peut être « mis en accusation que par la Chambre des députés « et ne peut être jugé que par le Sénat ».

L'art. 6 (2°) de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 porte que « le Président de la République « n'est responsable que dans le cas de haute « trahison ».

Le Président de la République est donc respon-

sable en principe, et il ne pouvait en être autrement dans une constitution républicaine ; des précédents militaient en faveur de cette doctrine : la constitution de l'an III rendait justiciables de la Haute-Cour les Directeurs (1). De même, en 1848, la responsabilité présidentielle s'imposa comme étant l'essence même de la République (2). La constitution de 1875 n'hésita pas à s'engager dans cette voie « en plaçant le chef de l'Etat au-dessus des autres citoyens elle n'a pas voulu le mettre au-dessus des autres citoyens, elle n'en a fait ni un roi ni un dictateur (3) ».

Le Sénat a le pouvoir de juger le Président de la République, et il semble résulter de la généralité des textes que sa compétence s'étend à tous les crimes et délits à raison desquels la Chambre des députés croirait devoir mettre le Président de la République en accusation ; mais cette compétence du Sénat est restreinte aux seuls procès criminels, et, si le Président de la République avait des intérêts civils ou

(1) Constitution du 5 fructidor, an III, art. 265 : « Il y a une Haute-Cour de justice pour juger les accusations admises par le Corps législatif soit contre ses propres membres, soit contre ceux du Directoire exécutif.

(2) Constitution du 4 novembre 1848, art. 68, déclarait : « Le président de la République et les membres... responsables chacun en ce qui le concerne de tous actes du gouvernement et de l'administration. »

(3) Pascal Duprat, *Proposition de loi sur la responsabilité présidentielle*. Exposé des motifs : *Officiel*, 1878, p. 1023.

commerciaux à défendre ou bien encore s'il avait lésé une personne dans ses intérêts civils ou commerciaux c'est, sans aucun doute, devant les tribunaux civils ou de commerce que l'action serait engagée et discutée.

Le Sénat n'est à l'égard du Président de la République qu'un tribunal répressif mais c'est le seul tribunal répressif devant lequel le chef de l'Etat puisse être traduit. Ici la compétence du Sénat est une compétence *ratione personæ* ; elle est déterminée par la nature de la personne.

L'art. 6 précité de la loi du 25 février 1875 dit formellement que le Président de la République est responsable dans le cas de haute trahison, il ne peut y avoir dans ce cas matière au moindre doute, mais il faut convenir que cette loi du 25 février 1875 contient une lâcheuse et très regrettable lacune. Aucune loi n'a depuis défini nettement le crime de haute trahison. Sans doute il y eut bien une tentative dans ce sens, mais cette tentative n'est pas devenue encore la réalité. En janvier 1878 (1), M. Pascal Duprat a déposé à la Chambre des députés une proposition de loi sur la responsabilité politique du Président de la République. « La constitution, disait l'exposé des motifs, s'est bornée à poser le principe dans une formule générale ; il reste au législateur à en régler

(1) Séance du 19 janvier 1878 de la Chambre des députés.

« l'application par des dispositions particulières.
« Quels sont les crimes et les délits qui peuvent et
« doivent donner lieu à une accusation contre le
« Président de la République ? »

La Chambre des députés comprit, elle aussi, qu'il y avait quelque intérêt à définir nettement ce qu'était la haute trahison ; elle prit cette proposition de loi en considération dans la séance du 5 juin 1879 (1). Les art. 2 et 3 de la proposition définissaient ainsi le crime de haute trahison : « Il y a crime de haute
« trahison de la part du Président de la République
« lorsque, par une mesure quelconque, il met obstacle
« à l'exercice du pouvoir législatif... lorsqu'il se rend
« coupable de crimes envers la sûreté de l'Etat (tels
« qu'ils sont définis au Code pénal), s'il entreprend
« une guerre sans le consentement préalable du
« pouvoir législatif ; s'il introduit ou laisse introduire,
« sans le consentement des Chambres, des troupes
« étrangères sur le territoire de la République ; s'il
« se rend coupable d'actes ou de manœuvres tendant
« à renverser la constitution. » Les peines étaient, d'après la proposition : la déportation au cas de condamnation sans circonstances atténuantes, ou autrement la détention ou le bannissement et dans tous les cas la déchéance. Ce projet de loi ne se contentait pas seulement de définir la trahison et d'édicter les

(1) *J. Off.* 1879, p. 524.

peines qu'elle entraînerait ; bien plus, il autorisait la poursuite du Président de la République dans trois cas :

1° Pour le crime de haute trahison.

2° Pour tout crime qui, d'après la loi commune, entraîne une peine afflictive ou infamante.

3° Pour les délits de droit commun.

En outre, ce projet réglait aussi la procédure pour la mise en accusation et le jugement et nous pouvons, au risque de nous répéter, déplorer qu'il n'y ait pas été donné d'autre suite moins platonique que la prise en considération. Il résulterait fatalement de cette absence de définition, que tant qu'une loi n'aura point défini le crime de haute trahison, le Sénat ne pourrait ni condamner le Président de la République ni *a fortiori* prononcer sa déchéance. Et en admettant même que le Président de la République fût accusé, jugé et déclaré coupable, aurait-on le pouvoir de le condamner à une peine quelconque ? Non, certainement, puisque on violerait un des principes fondamentaux de notre Code pénal (1), il n'y a aucune peine édictée contre la haute trahison, et le Président de la République, même reconnu coupable, n'encourrait aucune condamnation.

(1) Art. 4, C. pénal : « Nulle contravention, nul délit, nul crime ne peuvent être punis de peines qui n'étaient pas prononcées par la loi avant qu'ils fussent commis. »

SECTION II

Compétence à l'égard des ministres.

CHAPITRE PREMIER

ÉTENDUE DE LA COMPÉTENCE

Le Sénat est constitué en Haute-Cour de justice, pour juger les crimes commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, quand ceux-ci sont mis en accusation par la Chambre des députés. L'art. 9 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, porte en effet que « le Sénat peut être constitué en Cour de justice « pour juger soit le Président de la République, « *soit les ministres*, et pour connaître des attentats « commis contre la sûreté de l'Etat ».

De même aux termes de l'art. 12 (2^o) de la loi constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics du 16 juillet 1875 : « Les ministres peuvent « être mis en accusation par la Chambre des députés

« pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas ils sont jugés par le Sénat ».

D'après certaines constitutions : sénatus-consulte du 28 floréal an XII (art. 101) et sénatus-consulte du 4 juin 1858 (art. 1), la Haute-Cour de justice connaissait de tous les crimes et délits commis par les ministres. Il y avait là compétence *ratione personæ*.

D'autres constitutions, au contraire, n'étendaient pas aussi loin cette compétence, elles la restreignaient aux seuls crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions; l'homme privé était ignoré à dessein et on ne voulait s'occuper que de l'homme public, c'est le cas des constitutions de 1791, de l'an III, de l'an VIII, de la charte de 1814 (art. 56), de la charte de 1830 (art. 47), de la constitution de 1848 (art. 68), c'est encore la pensée de notre constitution (art. 12, (2^o) de la loi du 16 juillet 1875).

On a très justement compris que les tribunaux ordinaires étaient dans une situation de dépendance trop marquée vis-à-vis du pouvoir central, pour pouvoir rendre une justice véritablement équitable, et c'est pourquoi l'on a décidé de déférer à la Haute-Cour les ministres pour les crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Les tribunaux ordinaires sont compétents pour juger les actes de la vie privée des ministres qui sont traités comme de simples citoyens, et c'est avec raison, semble-t-il,

qu'on s'élève contre cette situation faite à des hommes que leur situation passagère sans doute mais bien puissante paraît mettre au-dessus des autres justiciables. Ce ne sont point des justiciables ordinaires, et il est à craindre que les juges ne se laissent influencer, car les ministres ne sont point des accusés ordinaires, ce sont toujours des hommes publics, donc très puissants, et l'art. 479 du Code d'instruction criminelle devrait bien s'appliquer à eux (1). Les membres de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, des Cours d'appel, les juges des tribunaux de première instance sont justiciables d'une Cour d'appel pour leurs délits privés et les ministres qui sont au sommet de la hiérarchie comparaissent purement et simplement devant un simple tribunal correctionnel pour les mêmes délits. Il y a là un régime de faveur trop spécial et trop criard qu'avait très bien saisi M. Pascal Duprat quand il voulait attribuer aux Cours d'appel la compétence pour les délits privés des ministres (2), tout

(1) Art. 479, C. d'instr. crim. « Lorsqu'un juge de paix, un « membre de tribunal correctionnel ou de première instance, ou un « officier chargé du ministère public, près l'un de ces tribunaux, sera « prévenu d'avoir commis hors de ses fonctions un délit, comportant une peine correctionnelle, le procureur général, près de la « Cour d'appel, le fera citer devant cette Cour qui prononcera, sans « qu'il puisse y avoir appel. »

(2) Proposition de loi relative à la responsabilité ministérielle déposée à la séance du 19 janvier 1878.

en exigeant qu'une autorisation préalable des poursuites émanât de la Chambre des députés (1). La proposition de M. Pascal Duprat avait encore le grand avantage de créer des délits ministériels spéciaux, définis et rangés sous trois chefs : trahison, concussion, prévarication, et d'édicter des peines spéciales pour chacun de ces délits.

L'art. 12 (2°) de la loi du 16 juillet 1893 parle de *crimes* commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions ; il est évidemment question de tous les actes coupables commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, ce mot est pris ici dans son sens le plus étendu et englobe même les délits s'ils revêtent quelque gravité. S'il s'agissait d'un simple délit, les ministres seraient justiciables des tribunaux de droit commun, sauf bien entendu l'application de la règle de l'inviolabilité parlementaire si les ministres sont membres du Parlement, art. 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (2). Les mots « crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions » désignent sans aucun doute tout délit qui se rattache à l'exercice des fonctions ministérielles, c'est-à-dire tout délit que le ministre a

(1) Art. 5, même proposition.

(2) « Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière « criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre « dont il fait partie sauf le cas de flagrant délit. »

commis en tant que ministre en usant ou abusant des droits qui lui sont reconnus. « Il suffit que le « délit ait été commis à l'occasion de l'exercice des « fonctions ministérielles pour que le caractère de « ce délit en soit profondément modifié et pour « qu'on doive écarter les tribunaux ordinaires dont « l'ingérence dans le rôle politique du ministre ne « saurait être permise (1) ».

(1) Jean Clos, *Dè la responsabilité des ministres*, p. 130.

CHAPITRE II

CARACTÈRE DE CETTE COMPÉTENCE

Nous venons de voir que les ministres *peuvent* être mis en accusation par la Chambre devant le Sénat, et, bien souvent, on s'est posé la question de savoir si cette compétence du Sénat vis-à-vis des ministres est obligatoire ou facultative.

Deux interprétations sont passibles de l'art. 12 2° de la loi du 16 juillet 1875.

D'après certains la compétence du Sénat est facultative.

D'après d'autres, au contraire, elle est obligatoire.

Les premiers disent : tandis que le Président de la République *ne peut* être mis en accusation que par la Chambre des députés et *ne peut* être jugé que par le Sénat, les ministres *peuvent* être mis en accusation par la Chambre des députés et jugés par le Sénat, donc les ministres peuvent être mis en accusation mais ils peuvent ainsi ne pas l'être. Cela ré-

sulte des §§ 1 et 2 de l'art. 12 qui semblent s'opposer formellement ; la compétence de la Haute-Cour n'est pas obligatoire et inéluctable, elle est facultative et la Chambre a plein pouvoir pour savoir, pour décider si le Sénat doit être saisi ou si au contraire la justice ordinaire doit suivre son cours.

Mais, objecte-t-on, la compétence d'un tribunal est obligatoire en droit, c'est la règle générale, et la compétence facultative n'est qu'une exception qu'on ne peut admettre que si elle est formellement indiquée dans les textes ; mais d'ailleurs si l'art. 12 (2°) édictait réellement une compétence facultative, il y aurait une disposition analogue à celle qui est contenue dans le (4°) de ce même art. 12 relatif aux attentats commis contre la sûreté de l'Etat et nous ne voyons rien de tel dans ce (2°) de l'art. 12. Si on avait voulu rendre facultative la compétence du Sénat pour le délits des ministres, on aurait donc déterminé dans quelles conditions, jusqu'à quel moment la mise en accusation par la Chambre des députés pourrait dessaisir la justice ordinaire déjà mise en mouvement et ce point délicat n'a été réglé, nous venons de le voir, que pour les attentats contre la sûreté de l'Etat. Il faut en conclure que les constituants de 1873 ont voulu limiter à ce seul cas la compétence facultative.

De plus, en soumettant les ministres à la juridiction du Sénat, pour les crimes qui se rattachent à l'exer-

cice de leurs fonctions, on a entendu très sagement les soustraire au jugement de ceux qui, hier encore, étaient leurs subordonnés, qui n'auraient peut-être pas assez d'indépendance et qui « ne doivent pas s'ériger en censeurs de leurs chefs » (1), et n'y aurait-il pas quelque grave inconvénient à laisser apprécier les délits ministériels par les tribunaux de droit commun. Ce serait même violer le principe de la séparation des pouvoirs et vicier l'essence même de notre régime constitutionnel. La compétence du Sénat dans le cas des infractions ministérielles est donc absolue, obligatoire et exclusive de toute autre et le législateur de 1875 a voulu écarter les inconvénients de la juridiction ordinaire tantôt compétente, tantôt incompétente.

Cette théorie de la compétence obligatoire du Sénat est soutenue par de nombreux auteurs (2) et elle fut brillamment exposée à la tribune de la Chambre des députés par M. Allain Targé pendant la séance du 16 novembre 1880 (3) et combattue par M. Ribot. M. Allain Targé disait : « M. Ribot veut substituer
« au texte de la constitution celui-ci : « Les ministres
« peuvent être mis en accusation par le juge d'ins-

(1) Jean Clos, *De la responsabilité des ministres*, p. 130.

(2) Jean Clos, *op. cit.*, p. 180. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. I, p. 600. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, p. 52.

(3) *J. Off.*, 1880, p. 11163.

« truction de Lille et traduits devant la Cour de
« Douai ». Il y aurait donc au-dessus des deux pou-
« voirs publics, au-dessus du pouvoir parlementaire
« et au-dessus du pouvoir exécutif un troisième
« pouvoir qui ne serait pas l'égal mais le supérieur
« des autres parce qu'il serait permanent et indé-
« pendant ? Un troisième pouvoir qui supprimerait
« vos lois et vos décrets ! Un troisième pouvoir qui
« arrêterait le fonctionnement même du gouverne-
« ment et le fonctionnement de l'ordre politique qui
« mettrait la main sur vos préfets, aujourd'hui, et
« demain sur vos ministres ! »

M. Ribot répondit dans la même séance qu' « une
« distinction a été faite entre les crimes commis par
« le Président de la République, lequel ne peut être
« jugé que par le Sénat, et les crimes des ministres.
« Il a été établi pour ces derniers une juridiction spé-
« ciale, je le reconnais, qui est celle du Sénat comme
« Cour de jugement et celle de la Chambre des dé-
« putés comme chambre d'accusation. Mais il a été
« entendu que cette juridiction ne supprimerait nulle-
« ment la juridiction du droit commun pour les
« crimes et délits prévus par la loi pénale qu'un
« ministre aurait commis même dans l'exercice de
« ses fonctions ».

D'après M. Ribot et d'après d'autres auteurs (1),

(1) Garraud, *Droit criminel*, p. 479. Dalloz. J. G. S. V^o Compét. crim., n^o 379.

tandis que le Président de la République *ne peut* être mis en accusation que par la Chambre et jugé que par le Sénat, les ministres *peuvent* être mis en accusation par la Chambre, c'est-à-dire lorsque la Chambre le juge opportun. La compétence du Sénat est facultative et pour que le Sénat soit saisi il faut que la Chambre en ait ainsi décidé. Les pouvoirs de la Chambre seraient donc très étendus ; elle peut, suivant son désir, ou bien saisir le Sénat ou bien laisser le champ libre à la juridiction de droit commun et alors nous voyons ce spectacle étrange de crimes ministériels relevant de deux juridictions, celle des tribunaux ordinaires et exceptionnellement, si la Chambre le juge à propos, celle du Sénat. Les ministres, dit-on, sont, comme les autres citoyens, soumis aux lois criminelles et il faudrait un texte, net, formel, précis pour les en excepter. On n'a pas à craindre, dit-on, l'immixtion des tribunaux dans la gestion des affaires publiques ; cette théorie semble ne pas attacher assez d'importance au grand principe de la séparation des pouvoirs ; les Chambres ont seules le pouvoir et le devoir de défendre les garanties constitutionnelles des citoyens contre les empiétements du pouvoir, elles sont les gardiennes de nos libertés publiques, et, seules, elles doivent rechercher si ces libertés ont été violées et si les actes du gouvernement n'ont pas été illégaux. Il y aurait quelque chose de choquant si l'on voyait un

ministre « mis en accusation par le juge d'instruction de Lille et traduit devant la Cour de Douai ».

Sans doute on peut invoquer contre cette thèse la haute autorité de M. Ribot et les belles paroles qu'il prononça comme président du Conseil à la séance de la Chambre, le 12 janvier 1893, M. Hubbard l'interpellait : « Vous avez traduit, monsieur le Président
« du Conseil, devant la justice un ancien ministre et
« on a laissé entendre qu'il pouvait y avoir des doutes
« sur la juridiction devant laquelle cet ancien ministre doit être renvoyé ; on a discuté ce fait au
« dehors, mais le gouvernement doit avoir une opinion sur la question. On s'est demandé, si ce procès
« devait cesser d'être un procès de droit commun, pour
« devenir un procès politique qui serait renvoyé devant la juridiction compétente, c'est-à-dire devant
« le Sénat ; en un mot, s'il convenait de transformer
« un procès de droit commun en une affaire de politique générale... A mon sens, le pays ne verrait pas
« d'un bon œil l'abandon de la procédure de droit commun et la transformation du procès politique
« devant une Assemblée politique. Je demande que le
« pays soit rassuré sur ce point et qu'on déclare nettement qu'on ne saurait faire appel à une Assemblée
« politique pour statuer sur des faits de l'ordre de
« ceux auxquels je viens de faire allusion (1). »

(1) *J. Off.*, 1893, p. 13.

M. Ribot, dans la réponse qu'il fit à M. Hubbard, affirma très nettement l'opinion qu'il avait déjà émise sur cette question le 16 novembre 1880. « Vous nous avez demandé, disait-il, si dans les cas « où les charges relevées contre un ancien ministre « seraient reconnues suffisantes pour le traduire en « justice, nous provoquerions le dessaisissement de « la juridiction du droit commun et si nous demande- rions la constitution du Sénat en Haute-Cour de « justice. La Chambre sait que la constitution lui « donne en effet le droit de porter l'affaire devant le « Sénat ; *mais elle ne lui en impose pas l'obligation.* « Si la Chambre n'use pas de son droit, si elle ne « prend pas l'affaire en mains, celle-ci suivra son « cours régulier devant la justice du pays. »

Il en fut ainsi décidé et le 7 février 1893, la Chambre des mises en accusation de la Cour de Paris renvoyait M. Bahiaut, ancien ministre des Travaux publics, devant la Cour d'assises de la Seine pour crime de corruption commis dans l'exercice de ses fonctions. M. Bahiaut se pourvut devant la Cour de cassation mais son pourvoi fut rejeté par la Cour Suprême et il fut condamné par la Cour d'assises.

L'initiative de la mise en accusation par la Chambre d'un ministre pour crime ministériel ne peut venir que de la Chambre et non pas du gouvernement, cette décision s'explique d'elle-même,

on a voulu soustraire les intéressés aux poursuites directes du gouvernement qui, étant maître de l'action publique, pourrait exercer une trop grande influence, c'est à la Chambre et à la Chambre seule, qu'appartient le pouvoir de décider si le crime ministériel sera soumis à la juridiction politique du Sénat, elle étudiera la gravité de l'acte commis, ses conséquences et en toute indépendance se prononcera dans un sens ou dans l'autre. Il y a d'ailleurs des précédents historiques.

En 1879 on se demanda, comme nous pouvons nous le demander aujourd'hui, ce que signifiait exactement l'expression *crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions*, et l'on déplora, sans toutefois y remédier, l'absence de toute définition. N'y a-t-il, demandait-on, pour régir la responsabilité des ministres, que le Code pénal, ou bien en dehors des crimes et délits qu'il prévoit, y a-t-il d'autres crimes et délits qui puissent motiver leur poursuite et leur condamnation ?

Après le 16 mai, la Chambre des députés avait décidé que la conduite des ministres des 17 mai et 23 novembre 1877 serait soumise à une enquête et avait nommé une commission « investie des pouvoirs les plus étendus, qui appartiennent aux commissions d'enquête parlementaire (1) ». M. Bris-

(1) *J. Off.*, 1877, p. 7356.

son, rapporteur, déposa son rapport le 9 mars 1879 (1) et accusait les ministres d'avoir violé les lois constitutionnelles et certaines dispositions légales et, en outre, il relevait contre les ministres l'accusation de trahison pour avoir fait un abus criminel du pouvoir qui leur était confié. Le rapporteur concluait qu'il y avait contre les ministres des 17 mai et 23 novembre 1877 présomptions graves d'avoir commis le crime de haute trahison ; ils avaient commis, disait-il, un double crime prévu et puni par la loi : 1° en formant un complot ayant pour but soit de changer, soit de détruire la forme du gouvernement, ledit complot suivi d'actes commis ou consommés pour en préparer l'exécution ; 2° en prenant des mesures contraires aux lois ou à l'exécution des lois, par suite d'un concert pratiqué entre les dépositaires de l'autorité publique, crimes prévus et punis par les articles 89 et 124 du Code pénal.

La commission proposait à la Chambre, conformément à l'art. 12 (2°) de la loi const. du 16 juillet 1875, de mettre les ministres en accusation devant le Sénat pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions et de nommer trois commissaires pour suivre et soutenir l'accusation devant la Chambre haute (2).

(1) *J. Off.*, 1879, p. 1845.

(2) *J. Off.*, 1879, p. 1845.

Ce rapport fut discuté le 13 mars 1879, combattu par MM. Cazeaux, Léon Renault, de Baudry-d'Asson, Waddington, président du conseil, Lepère, ministre de l'Intérieur, défendu au contraire par MM. Brisson, Floquet, Madier de Montjau, et les conclusions de la commission d'enquête furent repoussées par 317 voix contre 159 (1).

De même, le 5 juin 1899, au lendemain de l'arrêt de la Cour de cassation qui ordonnait la revision du jugement de condamnation qui avait été prononcé en 1894 contre le capitaine Dreyfus, M. Deschanel, président de la Chambre des députés, que M. Lebreton, ministre de la Justice et garde des sceaux, lui avait adressée et dans laquelle il disait, après avoir cité le texte de l'arrêt de renvoi : « Le fait dont l'existence
« est ainsi constatée à la charge d'un ancien ministre
« de la Guerre (il s'agissait du général Mercier) par
« l'arrêt de la Cour paraît tomber sous le coup des
« art. 114 et suiv. du Code pénal. D'autre part, l'art.
« 12 (2°) de la loi const. du 16 juillet 1875 dispose
« que les ministres peuvent être mis en accusation.
« Dans ces conditions, le gouvernement a l'honneur
« de vous demander de saisir la Chambre à laquelle
« il appartient de décider s'il y a lieu à renvoi devant
« le Sénat ». Certains membres de la Chambre jugèrent ce procédé anticonstitutionnel et M. Ribot se

(1) *J. Off.*, 1879, séance du 13 mars.

faisant leur porte-paroles répondit : « Il n'appartient
« pas au gouvernement de provoquer, de mettre en
« mouvement la procédure de mise en accusation.
« *La Chambre devant qui les ministres sont respon-*
« *sables a le droit, mais elle a seule le droit de les*
« *mettre en accusation.* Je revendique le droit de la
« Chambre ». Le gouvernement pouvait dire et il le
disait qu'il ne saisissait pas formellement la Chambre
d'une proposition de mise en accusation, qu'il lui
faisait connaître les faits et appelait son attention sur
le point de savoir s'il n'y avait pas lieu de prononcer
la mise en accusation. Mais il n'y avait là que des
subtilités et le ministre de la Justice proposait bel et
bien à la Chambre de mettre l'ancien ministre de la
Guerre en accusation. Ce procédé n'était pas consti-
tutionnel et la Chambre, après avoir donné acte au
gouvernement de sa communication, passa à l'ordre
du jour (1).

(1) *Officiel*, 1899, séance du 5 juin, p. 1575.

CHAPITRE III

NÉCESSITÉ D'UNE LOI ORGANIQUE SUR LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES MINISTRES

Des discussions qui précèdent, il ressort que le texte de la constitution semble laisser à la Chambre des députés, en ce qui touche l'accusation des ministres, un pouvoir discrétionnaire, il serait sage d'enfermer dans une loi organique les droits de l'accusation et ceux du juge. Certains auteurs, parmi lesquels Benjamin Constant et Rossi, se sont élevés contre cette nécessité, une telle loi, disent-ils, serait impossible et dangereuse, car elle serait incomplète. Et d'ailleurs, ajoutent-ils, cette-loi serait inutile parce qu'on ne respecterait point les limites qu'elle aurait fixées.

L'histoire est là pour nous prouver qu'il faut borner par les définitions d'une loi organique les pouvoirs de la jurisprudence politique. En France, la liste est longue des ministres qui ont été accusés

pour des motifs futiles et condamnés aux peines les plus graves. En 1792, Delessart est accusé par Brissot d'avoir « compromis la dignité de la nation et « professé dans ses votes des doctrines inconstitu-
« tionnelles », l'accusation, bien que très vague, suffit pour qu'on le jette en prison, et, la passion aidant, il est massacré dans son cachot. En 1846, O. Barrot, Duvergier de Hauranne, Drouin de Lhuys accusent Guizot « d'avoir trahi au dehors l'hon-
« neur et l'autorité de la France, faussé les prin-
« cipes de la constitution, violé les garanties de la « liberté, ruiné les finances de l'Etat et compromis « ainsi les forces et la grandeur nationale ». En 1885, après les tristes événements du Tonkin, MM. Delafosse et Laisant proposent la mise en accusation du ministre Jules Ferry, qu'ils rendent responsable « de la violation de la constitution, des désastres mi-
« litaires subis, de la défense nationale compromise « et du sang français inutilement versé », l'accusa-
tion revêtait comme les précédentes un caractère de gravité exceptionnelle et une fâcheuse et regrettable imprécision.

Rossi, lui-même, comprenait bien que l'état actuel de la législation était insuffisant; il voulait en effet suppléer à la garantie absente d'une loi de définition par la garantie d'une bonne loi de procédure, contenant notamment la défense d'appliquer aux crimes ministériels aucune peine irrémédiable,

« parce qu'il s'agit d'actes qui le plus souvent peuvent
« induire en erreur et parce qu'alors le jugement ré-
« sulte d'entraînements politiques (1) ».

On dit encore qu'une loi sur la responsabilité pénale des ministres serait incomplète et qu'elle consacrerait législativement l'impunité des infractions qui auraient été oubliées. Il y a dans cette opinion une exagération manifeste et pour quel motif « re-
« présenter le pouvoir ministériel comme une sorte
« de Protée, apte à revêtir des formes infiniment va-
« riées, et qui ne peut être saisi par une loi pénale pré-
« cise ? » (2) On omettrait d'ailleurs peu d'infractions, car ce sont toujours à peu près les mêmes actes qui servent de base aux mises en accusation lorsque les accusateurs, renonçant aux imputations vagues ou fantaisistes, se fondent sur des faits précis. En 1805, lord Melville est accusé d'avoir dissipé les fonds de l'Etat, en 1847 son ancien ministre Teste se voit condamné parce qu'il s'était laissé corrompre ; pour le même motif, aux Etats-Unis, Belknap, ancien ministre également, est mis en accusation, de même encore en 1893 M. Bahiaut, ancien ministre des Travaux publics, fut poursuivi pour corruption devant la Cour d'assises de Paris et condamné par elle. Ce sont là tout autant d'actes précis qui peuvent être

(1) Rossi, *Cours de droit pénal*, t. II, p. 398 et s.

(2) J. Clos, *De la responsabilité des ministres*, p. 148.

facilement définis et nous ne prétendons pas, comme Rossi et Benjamin Constant, que une loi de telle nature serait impossible, dangereuse et incomplète, mais nous pensons plutôt que ce serait là une œuvre très utile et délicate.

Certains auteurs prétendent que la question de l'organisation de la responsabilité pénale ministérielle ne peut plus désormais présenter la même importance que jadis, car aujourd'hui est établie définitivement la responsabilité politique. « La responsabilité politique quoique générale, non définie, non susceptible d'être organisée par une loi est, dans la réalité, la plus efficace, c'est elle surtout qui avertit les ministres à chaque instant et qui garantit le pays des erreurs de ses gouvernants, *car il importe rarement à l'intérêt de l'Etat que des ministres soient punis, mais il importe toujours que la responsabilité politique enlève la direction des affaires à des mains impures ou seulement inhabiles* » (1).

De même M. Thiers soutenait cette théorie dans la séance de la Chambre des députés du 26 février 1866, lorsqu'il disait : « Jadis on pouvait songer à des lois de responsabilité, ces lois étaient nécessaires sous la Restauration quand on n'avait qu'en apparence le régime représentatif, alors que le principe de la

(1) Benjamin Constant, *Principes de politique*, ch. ix, p. 83.

« majorité était si peu respecté, que les ministres
« soutenaient que le vote des Chambres ne pouvait
« influencer sur le ministère, mais aujourd'hui on n'a
« même plus besoin de stipuler la responsabilité mi-
« nistérielle. On a adopté, en effet, la plus simple des
« formes. On place en effet les dépositaires de la puis-
« sance souveraine en présence des élus du peuple.
« Une solennelle discussion s'engage et si, à la suite
« de cette discussion, une improbation se manifeste,
« *le cabinet doit se retirer*. On a ainsi substitué à des
« lois draconiennes quelque chose de bien plus ho-
« norable, la susceptibilité d'honnêtes gens qui ne
« veulent gouverner le pays qu'avec son assenti-
« ment » (1).

C'est là en effet une sérieuse garantie mais la responsabilité politique ne rend pas inutile la responsabilité pénale ; ce sont là deux responsabilités différentes, mais qui doivent exister toutes deux, l'une ne doit pas exclure l'autre, elles doivent mutuellement se renforcer et lorsqu'on se trouve en présence de *crimes ministériels* il n'est pas trop osé de dire que la responsabilité politique des ministres est insuffisante. On a vu en France, sous le 16 mai, un ministère gouverner bien qu'ayant contre lui l'opinion publique et les votes du Parlement. Celui-ci dispose bien, contre un ministère qui ne jouirait plus de sa con-

(1) *J. Off.*, 1866, séance du 26 février.

fiance, d'armes redoutables, c'est ainsi qu'il est en son pouvoir de refuser tout projet de gouvernement, il peut tout à son aise refuser également le vote du budget, mais ces mesures seront-elles suffisantes pour faire abandonner le pouvoir à un cabinet qui veut rester au pouvoir même en violant la constitution ? Il serait certainement plus sage de ne pas s'exposer à d'aussi cruels conflits, à des conséquences aussi fâcheuses et la responsabilité pénale des ministres et le droit de mise en accusation devraient être prévus.

D'ailleurs la responsabilité pénale des ministres peut être utile à un autre point de vue ; qu'on se rappelle la proposition de mise en accusation dont les ministères du 16 mai et du 23 novembre 1877 furent l'objet, qu'on se rappelle encore la proposition de mise en accusation plus récente du 5 juin 1899, déposée contre le général Mercier par le gouvernement lui-même et rejetée par la Chambre comme la première d'ailleurs.

Il y a là une lacune à combler ; les cas sont rares, dit-on, de ministres tombant sous le coup de la responsabilité pénale ; mais cette raison est insuffisante, une loi en l'espèce pourrait avoir d'heureux résultats préventifs et avec Rossi (1) nous répétons que « l'homme n'est pas assez vertueux pour qu'on lui

(1) Rossi, *Cours de droit pénal*, t. II, p. 398 et s.

« confie l'administration de la justice sociale sans
« autre règle de conduite que les préceptes de la jus-
« tice morale et la libre appréciation des exigences
« politiques ». Il serait urgent de déterminer, de
reconnaître quels sont, parmi les actes des ministres,
ceux qui sont assez graves pour que la société doive
les punir, il faudrait enfin déterminer le châtiment
qu'on leur infligerait pour éviter également de dé-
passer ou de manquer le but de la justice humaine.

D'autres auteurs prétendent qu'une nouvelle loi
serait inutile en l'espèce; l'application du droit
commun, ici comme ailleurs, étant largement suffi-
sante. En jetant un coup d'œil, disent-ils, sur tous
les projets de loi élaborés en France et à l'étranger
relatifs à la responsabilité ministérielle, on voit qu'ils
prévoient deux catégories de faits : ceux qui sont
visés par le Code pénal et ceux qu'il a passés sous
silence mais dont la gravité n'est pas suffisante pour
justifier une répression pénale, pour ceux-ci un
blâme du Parlement et, si on les juge opportunes,
des poursuites civiles en dommages-intérêts consti-
tuent des sanctions suffisantes et on en conclut que
le Code pénal est suffisant et que toute loi nouvelle
serait superflue. Mais cette théorie commet une pre-
mière erreur, une faute initiale en ne tenant pas
compte de la qualité des personnes en jeu, elle oublie
qu'il s'agit ici de personnages haut placés, détenant
une partie des pouvoirs publics, et, si le Code pénal

est suffisant à l'égard des fonctionnaires subalternes, il ne l'est plus, dès qu'on est en présence des ministres. Les ministres ont des pouvoirs très étendus, ils peuvent en abuser et commettre alors des crimes et des délits spéciaux qui réclament des dispositions particulières que le Code pénal n'a pas mentionnées et pour des raisons faciles à comprendre ; sous l'Empire, en effet, on n'avait point le souci légitime, comme nous l'avons nous-même, de définir les crimes ministériels. Le pouvoir représentatif, tel que l'avait conçu la constitution de l'an XII, ne pouvait songer à entraver la marche des affaires publiques, il n'y avait alors qu'un seul pouvoir, qu'un seul maître : l'Empereur ; mais depuis, l'avènement du gouvernement républicain, depuis que ceux qui étaient habitués à obéir ont pris la direction des affaires, il n'en est plus ainsi, on ne doit plus être désarmé en face des crimes ministériels. Les ministres peuvent commettre des faits graves à l'égard desquels leur responsabilité politique ou civile est insuffisante. Sans doute, les textes constitutionnels ne peuvent expliquer minutieusement ce que serait l'organisation complète de la responsabilité pénale des ministres ; ils n'ont qu'à poser le principe, les lignes générales, sur ces bases, sur ces données, le législateur, dans une loi organique, définira d'abord les cas de responsabilité pénale des ministres et ensuite édictera les peines qu'on devra appliquer.

Mais, objectera-t-on enfin, la constitution de 1875 ne laisse rien prévoir de semblable, la nécessité de cette loi que nous réclamons, la constitution ne l'a pas prévue, elle n'a annoncé pour l'avenir qu'une loi sur la procédure, cette loi désirée par les constituants est devenue la réalité (loi du 10 avril 1889). C'est un oubli très grave de ne pas avoir obtenu du Parlement une loi de cette nature, car il n'est point douteux que l'art. 12 (2°), loi du 16 juillet 1875, ne peut se référer qu'au Code pénal qui, nous l'avons vu, laisse impunis les plus graves méfaits que puissent commettre les ministres. La majeure partie des Etats Européens ont sur nous le précieux avantage de voir les crimes ministériels définis et punis par des lois spéciales.

De tous temps, la question de la responsabilité ministérielle a préoccupé le législateur. Les art. 55 et 56 de la Charte de 1814 donnaient : le premier le droit à la Chambre des députés d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs, le deuxième prévoyait deux cas où les ministres pouvaient être accusés : faits de trahison et de concussion, de nouvelles lois devaient être votées qui spécifieraient et la nature des délits et la marche des poursuites. Plusieurs tentatives furent faites dans ce sens par le député Farez en 1814 (1), par Lally-Tol-

(1) *Moniteur Universel*, 1814, p. 968.

lental en 1816 (1), par le gouvernement lui-même en 1817 (2). Sous le gouvernement de Louis-Philippe, on agita encore cette question de la responsabilité ministérielle, deux projets furent présentés en 1832 : 1° l'un par Devaux prévoyant deux crimes : la trahison, la concussion (3); 2° l'autre par le gouvernement prévoyant trois crimes : la trahison, la concussion, la prévarication (4), ce dernier projet n'eut pas les honneurs de la discussion et le gouvernement de Louis-Philippe présenta un autre projet en 1834 ; ce dernier projet aurait peut-être abouti mais le ministère fut renversé et celui qui le remplaça déposa, le 1^{er} décembre 1834, un projet qui fut voté par les deux Chambres (5), mais la Chambre des pairs voulut le modifier, il y eut devant la Chambre des députés des discussions écartées par suite des événements de 1848. C'est à cette époque, exactement en 1847, que l'ancien ministre Teste fut inculpé et poursuivi pour s'être laissé corrompre dans l'exercice de ses fonctions; il fut condamné par la Cour des pairs qui s'appuya sur les articles 177 et 179 du Code pénal.

L'art. 68 (6) de la constitution du 4 novembre 1848

(1) *Moniteur Universel*, 1816, p. 534.

(2) *Moniteur Universel*, 1817, p. 47.

(3) *Moniteur Universel*, 1832, p. 2065.

(4) *Moniteur Universel*, 1832, p. 2138.

(5) *Moniteur Universel*, 1834, p. 2144.

(6) « Le Président de la République, les ministres, les agents et « dépositaires de l'autorité publique, sont responsables, chacun en

avait promis une loi relative à cette question, une commission de 15 membres élus par l'Assemblée nationale fit une proposition qui fut présentée par Crémieux au cours de la séance du 28 février 1849. Dans cette proposition on réglementait la responsabilité du Président, des ministres et des autres agents du pouvoir. Les ministres pouvaient être mis en accusation pour cause de trahison, de concussion, de prévarication (1). Ce projet n'eut pas un meilleur sort que ses devanciers, il ne fut pas discuté devant l'Assemblée constituante et s'il fut repris par Pradié en 1850 il n'aboutit pas au résultat demandé ; l'Assemblée législative le renvoya devant le Conseil d'Etat. L'Assemblée législative eut une histoire très mouvementée ; c'est une longue série de conflits avec le Président de la République et ces conflits aboutirent au coup d'Etat du 2 décembre.

« ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'ad-
« ministration. Toute mesure par laquelle le Président de la Répu-
« blique dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à
« l'exercice de son mandat est un crime de haute trahison. Par ce
« seul fait le Président est déchu de ses fonctions ; les citoyens sont
« tenus de lui refuser obéissance, le pouvoir exécutif passe de plein
« droit à l'Assemblée Nationale. Les juges de la Haute-Cour se
« réunissent immédiatement à peine de forfaiture : ils convoquent
« les jurés dans le lieu qu'ils désignent pour procéder au jugement
« du Président et de ses complices ; ils nomment eux-mêmes les
« magistrats chargés de remplir les fonctions du ministère public.
« Une loi déterminera les autres cas de responsabilité ainsi que les
« formes et les conditions de la poursuite ».

(1) *Moniteur Universel*, n° du 29 février 1849.

Avec le second Empire, il ne pouvait être question de la responsabilité pénale des ministres. Il y eut un sénatus-consulte du 4 juin 1858 (1), relatif à la compétence de la Haute-Cour de justice, qui vint modifier et compléter le sénatus-consulte du 10 juillet 1852. La commission du Sénat apporta quelques modifications au projet du gouvernement et le texte de ce sénatus-consulte fut voté après un rapport du rapporteur Barthe. De l'étude de ce sénatus-consulte, il ressort que le second Empire comme le premier étendait l'application du Code pénal aux crimes ministériels.

La constitution de 1875 a laissé planer le vague sur cette question et il faut arriver au 19 janvier 1878 pour trouver une proposition de la loi sur la responsabilité ministérielle. M. Pascal Duprat, qui avait été membre de la commission de 1848, s'inspira des travaux de cette commission et présenta à la Chambre, le 19 janvier 1878, une proposition de loi sur la responsabilité ministérielle. « Les Révolutions, » disait M. Duprat (2), suppléent à l'insuffisance des « lois, quand le législateur n'a pas su ou n'a pas « voulu remplir son rôle. C'est ce qui est arrivé en « 1830 après la chute de Charles X. Il ne faut pas « laisser aux Révolutions, « ces fièvres d'Etat »,

(1) *Moniteur Universel*, n° du 6 juin 1858, p. 1101.

(2) *J. Off.*, p. 1055.

« comme disait le cardinal de Retz, le soin de venger
« le droit et la liberté. »

Les ministres, d'après la proposition Duprat, sont responsables, bien entendu, des crimes et délits de droit commun qu'ils peuvent commettre mais ils sont encore responsables dans les cas de trahison, de concussion, de prévarication ; les causes d'accusation étaient les mêmes que dans la proposition présentée par Crémieux à la séance du 28 février 1849.

« Sont qualifiés haute trahison : 1° les crimes contre
« la sûreté de l'Etat ; 2° la participation à des actes
« quelconques ayant pour but d'entreprendre une
« guerre sans le consentement préalable des
« chambres ; 3° l'introduction, ou le fait de laisser in-
« troduire, sans le consentement préalable des
« Chambres, des troupes étrangères sur le territoire
« de la République ; 4° l'inexécution, dans une inten-
« tion coupable, des ordres du Président relatifs à
« la sûreté de l'Etat ; 5° les actes ou manœuvres ayant
« pour objet de suspendre ou de renverser la consti-
« tution ; 6° le fait d'apporter des obstacles qui para-
« lysent l'action ou entravent les travaux des deux
« Chambres ou de l'une d'elles » (art. 2, proposition
de loi du 19 janvier 1878).

« Il y a concussion de la part d'un ministre : 1° s'il
« agréé des offres ou promesses, s'il reçoit des dons,
« présents ou sommes d'argent ; pour préparer ou
« négocier un traité ou pour apposer son contre-seing

« à sa ratification ; pour conférer ou retirer une fonction quelconque ; pour faire ou omettre un acte dans ses attributions ; pour faciliter l'obtention de fournitures et d'entreprises adjudgées ou données par l'Etat; 2° s'il détourne sciemment ou fait détourner ou tolère qu'on détourne de leur destination à son profit ou au profit d'autrui des fonds ou valeurs appartenant à l'Etat, aux départements, aux communes, aux établissements autorisés par la loi ; 3° s'il ordonne, autorise ou tolère des perceptions illégales » (art. 3 même proposition).

« Il y a prévarication de la part d'un ministre : 1° si par dons, faveurs, distributions de fonctions, de grades, ou de places promesses ou manœuvres quelconques, proclamations, circulaires, instructions données aux agents du pouvoir ou aux fonctionnaires publics, autres que celles qui se rapportent à l'exécution des lois, il intervient dans les élections ; 2° si, par un ou plusieurs de ces moyens, il tente d'obtenir des votes dans le Sénat ou la Chambre des députés ; 3° s'il participe à des manœuvres qui peuvent influer sur la hausse ou la baisse des fonds publics ou des valeurs cotées à la Bourse ; 4° si, par des moyens coupables, il influence ou tente d'influencer les magistrats, administrateurs, jurés ou témoins ; 5° s'il compromet sciemment les intérêts de l'Etat par la violation ou l'inexécution des lois ou si, par un abus de son autorité, il en suspend l'exé-

« cution ; 6° s'il détourne ou laisse détourner des documents, pièces ou titres appartenant aux administrations publiques ou aux archives ; 7° s'il intervertit ou dépasse les crédits législatifs ».

Pour les délits de droit commun, les ministres relèvent de la Cour d'appel, mais il faut pour cela une autorisation de la Chambre.

Les peines étaient prévues dans cette proposition : la trahison était punie de la déportation ; celui qui, à l'avenir, se verrait reconnu coupable de concussion serait puni de la peine de la détention et d'une amende s'élevant au double des offres qu'ils aurait acceptées ou qu'il aurait reçues, et, de plus, il serait interdit des droits politiques pendant une période qui varierait entre 5 et 10 ans. Les circonstances atténuantes étaient également applicables et pouvaient abaisser la peine principale d'un ou de deux degrés.

M. Durand fut choisi comme rapporteur de la proposition Duprat. « Définir la responsabilité ministérielle, disait-il, ce n'est pas seulement développer et vivifier l'esprit de la constitution ; c'est, par la précision même de la sanction, donner au pays des garanties contre l'arbitraire, c'est le protéger contre des entreprises coupables, c'est lui assurer dans une mesure plus considérable la jouissance paisible de ses droits. »

Cette proposition de Pascal Duprat n'eut pas le

succès qu'on était en droit d'espérer ; elle avait cependant le double mérite d'organiser complètement la responsabilité ministérielle et de ne laisser aucune place à l'arbitraire de la juridiction reconnue compétente.

SECTION III

Compétence en matière d'attentat contre la sûreté de l'État.

CHAPITRE PREMIER

CARACTÈRE DE CETTE COMPÉTENCE

Le Sénat peut enfin être constitué en Haute-Cour de justice *pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'Etat*, art. 9 de la loi const. du 24 février 1875. Le Sénat est alors compétent, quel que soit l'auteur du crime d'attentat commis contre la sûreté de l'Etat simple particulier ou fonctionnaire. Le Sénat est alors constitué en Haute-Cour de justice par un décret ; c'est ce que décide dans son §. 3 l'art. 12 de la loi du 16 juillet 1875 : « Le Sénat *peut* « être constitué en Cour de justice par un décret du « Président de la République rendu en conseil des « ministres pour juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'Etat ».

De la lecture de cet article il ressort que la com-

pétence du Sénat est *facultative*; c'est au gouvernement qu'incombent le devoir et la responsabilité d'apprécier, de décider en toute souveraineté, si le crime d'attentat commis, contre la sûreté de l'Etat revêt un caractère de gravité tel qu'on doive forcément le soustraire à la juridiction de droit commun pour le porter devant la juridiction politique qu'est le Sénat.

Pour certains (1) « c'est là un pouvoir très dangereux, qui est confié au gouvernement et qui rappelle singulièrement l'ancien droit d'évocation des monarchies absolues. C'est une arme mise par la constitution entre les mains du gouvernement, et cette arme est d'autant plus dangereuse, que le Sénat, par suite de son recrutement, est plus facilement docile aux inspirations gouvernementales ».

Mais, quelque étendu que soit le pouvoir du gouvernement de soustraire aux tribunaux de droit commun la connaissance des attentats contre la sûreté de l'Etat, il existe cependant un moment, où ce pouvoir lui est enlevé, cela arrive lorsque la Cour d'assises est définitivement saisie, c'est-à-dire lorsque la Chambre des mises en accusation a prononcé l'arrêt de renvoi, l'art. 12 de la loi du 16 juillet 1875 dans son § 4^o dispose en effet que « si l'instruc-

(1) M. Duguit, *Cours de droit constitutionnel*.

« tion est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt du renvoi ». La compétence du Sénat est donc *facultative et préventive*.

M. Morellet, rapporteur de la loi sur la procédure à suivre devant la Haute-Cour du 10 avril 1889, estime que ce pouvoir de déférer au Sénat les attentats contre la sûreté de l'Etat est très légitime. « En laissant, « en principe, dans le droit commun le jugement des « attentats contre la sûreté de l'Etat et en ne les « dé- « férant au Sénat que dans le cas où le Président de « la République, par décret rendu en conseil des mi- « nistres, croirait devoir recourir à cette juridiction, « la constitution de 1875 a permis de faire, entre ces « crimes politiques, des distinctions tenant à leur « importance relative. Tel d'entre eux, malgré sa « qualification juridique, n'aura fait courir aucun péril à l'Etat, on le laissera juger par le jury de droit « commun dans les formes ordinaires. Mais tel autre « attentat aura pu être la cause d'un trouble profond. « A la sentence dont il sera l'objet se rattacheront « les intérêts les plus élevés, l'avenir peut-être de la « nation. On n'en saurait laisser le jugement à quelques citoyens investis passagèrement des fonctions de jurés et dont il pourrait se faire que la « fermeté ou les lumières se trouvassent en défaut. « Le Président de la République s'adressera à d'autres juges; d'accord avec ses ministres, il rendra un

« décret convoquant le Sénat en Cour de justice ».

C'est une tradition dans nos constitutions; les Chartes constitutionnelles du 4 juin 1814 (art. 33), du 14 août 1830 (art. 28), les constitutions du 4 novembre 1848 (art. 91), du 14 janvier 1852 (art. 54), en ont ainsi décidé.

Mais le Sénat ne peut se constituer, de sa propre initiative, en Haute-Cour de justice, pour juger d'un attentat commis contre la sûreté de l'Etat. Pour juger toute personne, prévenue d'un crime d'attentat contre la sûreté de l'Etat, il est nécessaire, obligatoire qu'un décret soit rendu en conseil des ministres et ce décret devra mentionner qu'il a été délibéré en conseil des ministres. Le législateur de 1875 a montré par là, qu'il entendait que le gouvernement tout entier appréciât sous sa propre responsabilité la gravité des faits qui vont motiver la convocation de la Chambre-Haute. Le Sénat n'a aucunement compétence pour juger les attentats commis contre la personne du chef de l'Etat, tout attentat contre le Président de la République est soumis à la compétence de la Cour d'assises.

De même, tout en déclarant que les membres de l'une ou de l'autre chambre ne peuvent, pendant la durée de la session, et sauf le cas de flagrant délit, être poursuivis ou arrêtés en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre

dont ils font partie, la loi constitutionnelle de 1875 n'institue aucune juridiction exceptionnelle même pour le jugement des sénateurs. Le Sénat n'est donc plus aujourd'hui juge de ses propres membres qui demeurent justiciables des tribunaux ordinaires.

CHAPITRE II

ÉTENDUE DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'ATTENTAT COMMIS CONTRE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT

De la lecture des art. 9 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 et 12 (3^o) de la loi du 16 juillet 1875 il résulte que les deux textes ont la même signification et qu'ils ne peuvent se référer qu'au Code pénal, qui est la seule loi où le crime d'attentat contre la sûreté de l'Etat soit défini et réprimé. Voyons donc les textes où figure le mot *attentat*; ils font partie du chapitre I, titre I, livre III, du Code pénal, intitulé : *Crimes et délits contre la sûreté extérieure de l'Etat*.

L'art. 86 porte : « L'*attentat* contre la vie ou contre « la personne de l'*Empereur* est puni de la peine du « parricide.

« L'*attentat* contre la vie des membres de la *famille impériale* est puni de la peine de mort.

« L'*attentat* contre la personne des membres de la « *famille impériale* est puni de la peine de la déportation dans une enceinte fortifiée », cet article est abrogé depuis la chute de l'Empire.

L'art. 87 a été ainsi modifié par la loi du 10 juin 1853 : « L'*attentat*, dont le but est soit de détruire « ou de changer le gouvernement ou l'ordre de succession au trône, soit d'exciter les citoyens ou « habitants à s'armer contre l'autorité impériale, « est puni de la peine de la déportation dans une « enceinte fortifiée ».

L'art. 88 dit que « l'exécution ou la tentative constitueront seules l'*attentat* ».

Et pour retrouver le mot *attentat* il faut arriver à l'art. 91 : « L'*attentat* dont le but sera soit d'exciter la « guerre civile en armant ou en portant les citoyens « ou habitants à s'armer les uns contre les autres, « soit de porter la dévastation, le massacre et le « pillage dans une ou plusieurs communes sera puni « de mort. »

Maintenant, l'heure est venue de nous demander, si l'art. 12 (3^o) de la loi du 16 juillet 1875 n'a trait qu'aux crimes spécialement qualifiés *attentats* par les art. 87, 88 et 91 ci-dessus, c'est-à-dire n'a trait qu'aux actes de violence ayant pour but soit de renverser le gouvernement, soit d'exciter à la guerre civile ou si, au contraire, on doit étendre la dénomination *attentat* à tous les actes prévus par les art. 75 à

108 et par là même les déférer à la Haute-Cour de justice.

Cette question a occupé les jurisconsultes à deux époques différentes : 1^o lors du procès Boulanger, Dillon, Rochefort en 1889 et 2^o lors du procès Déroutède, Buffet, Guérin et autres en 1899. On discuta principalement en 1899 (puisqu'en 1889 Boulanger, Dillon, Rochefort furent condamnés par contumace), si le Sénat réuni en Haute-Cour de justice était compétent pour juger le *complot* distingué de l'*attentat* pur et simple et prévu par l'art. 89 du Code pénal : « Le complot ayant pour but les crimes mentionnés « aux art. 86 et 87 s'il a été suivi d'un acte commis « on commencé pour en préparer l'exécution sera « puni de la déportation. S'il n'a été suivi d'aucun « acte commis ou commencé pour en préparer l'exécution la peine sera celle de la détention. Il y a complot, dès que la résolution d'agir est concertée et « arrêtée entre deux ou plusieurs personnes. »

Nous allons donc examiner les deux théories en détail :

I. D'après la première théorie, le Sénat, compétent pour juger un *attentat*, est incompétent pour juger un *complot* ; c'est là le système qui fut brillamment soutenu par M^e Devin lors du procès de la Haute-Cour de 1899.

M^e Devin déposa le 10 novembre 1899 des conclusions suivantes au nom de M. de Ramel.

« Plaise à la Haute-Cour :

« Attendu que le décret du 4 septembre 1899 n'a
« constitué le Sénat en Haute-Cour de justice que
« pour statuer « sur les *faits d'attentats contre la sû-*
« *reté de l'Etat, et autres faits connexes*, relevés à la
« charge de MM. Déroulède, Habert, Buffet, Guérin,
« Dubuc, et autres » ;

« Attendu que les lois constitutionnelles des 24 fé-
« vrier 1875 (art. 9) et 16 juillet 1875 (art. 12), diffé-
« rentes des constitutions de 1848 (art. 91) et de 1852
« (art. 94) ne donnent compétence à la Haute-Cour,
« que pour connaître des *attentats commis contre*
« *la sûreté de l'Etat* » ;

« Attendu que l'accusation d'*attentat* a été écartée
« par l'arrêt de la chambre d'accusation du 30 oc-
« tobre 1899 et que le concluant est renvoyé devant
« la Haute-Cour seulement comme inculpé de *com-*
« *plot* ;

« Attendu que le *complot* prévu et puni par l'art. 89
« C. p. est un crime essentiellement différent de l'*at-*
« *tentat* prévu et puni par l'art. 87 ;

« Attendu que la Haute-Cour compétente pour
« juger les *attentats* est incompétente pour juger de
« simples *complots* non connexes à des attentats ;

« Par ces motifs et tous autres à déduire ou à sup-
« pléer ;

« Se déclarer incompétente ».

Ces conclusions étaient accompagnées de la note suivante signée de M^{es} Devin et Loison :

« Le décret du 4 septembre 1899 a constitué le « Sénat en Haute-Cour de justice pour statuer « sur « les faits d'*attentat contre la sûreté de l'Etat et* « *autres faits connexes* relevés à la charge de « MM. Déroulède, Habert, Buffet, Guérin, Dubuc et « autres ».

« L'arrêt de la chambre d'accusation du 30 octobre 1899, écartant définitivement l'accusation « d'*attentat*, a renvoyé les inculpés devant la Haute-« Cour pour simple *complot*.

« Mais la compétence de la Haute-Cour est limitée « aux *attentats* ; elle ne s'étend pas aux *complots*.

« Il suffit, pour le démontrer, de mettre en regard, « avec leurs rédactions successives, la loi pénale de « répression et la loi de compétence (Code pénal de « 1810 et de 1832, chartes de 1814 (art. 33) et de 1830 « (art. 28), constitution de 1848 (art. 91), de 1852 « (art. 54), loi du 24 février 1875 (art. 9), loi du « 16 juillet 1875 (art. 12) ».

« Si la Chambre d'accusation, disait M^e Devin, « avait accepté les réquisitions du Procureur général, si elle vous avait renvoyé les trois catégories « de crimes dont il voulait vous saisir, un *attentat*, « une *complicité d'attentat*, un *complot*, votre compétence certaine pour l'*attentat* et la *complicité* « d'*attentat*, se serait étendue, par voie de consé-

« quence, à raison de la dépendance et de la subor-
« dination des divers crimes au crime connexe de
« complot ; mais elle a écarté l'accusation d'attentat
« et celle de complicité d'attentat et n'a retenu que
« celle de complot, dès lors il faut savoir si *vo-
« risprudence exceptionnelle, instituée pour les atten-
« tats, peut être étendue par vous aux simples com-
« plots.* »

Et d'abord, le Sénat est indépendant à l'égard du décret qui l'a constitué en Haute-Cour de Justice (1) mais n'était-il pas lié par l'arrêt que la Cour de justice avait rendu, le 14 août 1889, contre le général Boulanger ? Cet arrêt bien que formel, disait la défense, n'a qu'une valeur de circonstance. Le propre de la justice, c'est que, devant les juges, se trouvent deux opinions rivales, c'est que la défense suscite, aux arguments de l'accusation, toutes les réponses que l'intérêt personnel peut trouver mais cela n'eut pas lieu en 1889.

Pour renverser un gouvernement il faut être plusieurs et l'acte comporte plusieurs parties : 1^o résolution individuelle de changer la forme du gouvernement ; 2^o communication que l'on en fait à telle ou

(1) Art. 17, loi du 10 avril 1889 : « Toutes les exceptions y com-
« pris celle d'incompétence, laquelle pourra toujours être relevée
« même d'office, seront examinées et jugées, soit séparément du
« fond, soit en même temps que le fond, suivant ce que le Sénat
« aura ordonné. »

telle personne en vue d'une action commune; 3° adhésion, concert qui complète cette résolution d'un seul par des résolutions concourantes ou des acceptations; 4° préparatifs de l'exécution et des moyens pratiques pour assurer l'exécution par les préparatifs d'usage; 5° l'exécution ou la tentative d'exécution éclate.

La résolution individuelle d'agir est permise, elle ne constitue ni un crime ni un délit. La proposition d'agir en commun qu'on fait à d'autres personnes, quand bien même elle serait rejetée, constitue un délit. L'adhésion, l'acceptation d'agir, la mise en commun de toutes ces volontés, c'est plus qu'un délit, c'est un crime. Les préparatifs de l'exécution sont une circonstance aggravante du crime précédent. Enfin, l'exécution même ou la simple tentative d'exécution constitue un crime nouveau et distinct.

Mais qu'est-ce que l'*attentat*? qu'est-ce que le *complot*? L'*attentat* c'est le dernier crime, le dernier acte, *c'est l'exécution ou la tentative d'exécution. Le complot est l'acte intermédiaire, celui qui se place entre l'acte initial, la résolution d'agir, qui est licite, et l'attentat final qui est le crime par excellence.*

Pour que le complot existe, aussi bien que l'attentat, il faut toujours une action déterminée, un plan précis, conçu d'avance, proposé, accepté, préparé, exécuté ou tenté, sans cela il n'y aurait que des intentions individuelles. Il y a de grandes différences entre l'attentat et le complot :

L'*attentat*, c'est un acte de violence, c'est une opération plus ou moins brutale suivant la résistance qu'opposent ceux que l'on veut renverser ; par sa violence et sa brutalité il éclate aux yeux de tous ; ce qui est puni conformément au droit commun, c'est l'exécution ou la tentative d'exécution qui sont toutes deux confondues (1).

Le *complot*, au contraire, précède l'attentat, mais il touche aux intentions et aux résolutions individuelles, licites, mais il est séparé de l'attentat par un abîme, par l'abîme qui sépare les intentions et la tentative d'exécution. Pour qu'il y ait attentat, au contraire, il faut plus que les intentions, il faut un acte et alors le doute n'est plus possible, on n'est pas en face d'un complot, mais d'un attentat. Ce qui prépare le complot, ce sont des résolutions licites et à quel moment peut-on dire qu'on soit tombé dans l'illégal, dans l'illicite ? Le plus souvent le complot se confond avec les actes qui le précèdent et qui sont innocents.

La différence, quant aux peines, entre le complot et l'attentat est manifeste et c'est justice, car le complot s'il reste à l'état de complot n'a fait encore aucun

(1) Art. 2, C. p. : « Toute tentative de crime qui aura été manifestée
« par un commencement d'exécution, si elle n'a été suspendue ou si
« elle n'a manqué son effet que par des circonstances indépendantes
« de la volonté de son auteur, est considérée comme le crime
« même. »

mal et permet le repentir ; aussi les différences entre les peines à appliquer au complot et à l'attentat sont nécessaires ; si on punissait de la même peine celui qui a comploté et celui qui a attenté, on obligerait celui qui a comploté à perpétrer son crime, pour se sauver. Il n'y a qu'à ouvrir le Code pénal de 1832 qui n'a subi que de très minimales modifications.

L'art. 87 porte : « L'*attentat* dont le but sera soit de « détruire soit de changer le gouvernement ou l'ordre « de successibilité au trône, soit d'exciter les citoyens « ou habitants à s'armer contre l'autorité royale, « sera puni de la peine de mort ».

L'art. 88 : « L'exécution ou la tentative consti- « tuent seules l'*attentat* ».

Pour le *complot* l'art. 89 dispose : « Le *complot*, « ayant pour but les crimes mentionnés aux art. 86 « et 87, s'il a été suivi d'un acte commis ou com- « mencé pour en préparer l'exécution, sera puni de « la déportation.

« S'il n'a été suivi d'aucun acte commis ou com- « mencé pour en préparer l'exécution, la peine sera « celle de la détention.

« Il y a complot, dès que la résolution d'agir est « concertée et arrêtée entre deux ou plusieurs per- « sonnes ».

Voilà donc la différence quant aux peines, qui est la conséquence nécessaire, consacrée par un texte

formel, de la différence de nature qui existe entre l'attentat et le complot.

Il y a aussi la différence quant aux juridictions.

Le juge de droit commun, pour tous les crimes, attentats, complots, c'est le jury ordinaire; pour certains crimes, on a pensé que le jury ordinaire était trop faible, qu'il fallait mettre les accusés en présence de juges d'un ordre supérieur. Tantôt on a constitué un jury exceptionnel, avec des magistrats de l'ordre le plus élevé, en guise de Cour d'assises, avec des élus de divers ordres en guise de jurés, en nombre supérieur aux jurés de tous les jours, c'est là le *Haut-Jury*. Tantôt, au contraire, on s'est trouvé en présence d'une Chambre de Parlement, d'une Chambre des Pairs, d'un Sénat : alors on lui a donné une juridiction analogue et on a constitué ainsi la *Cour des Pairs*.

Il y a une différence essentielle entre ces deux juridictions d'exception, d'un côté le Haut-Jury, de l'autre la Cour des Pairs; celle-ci est un corps politique, celle-là ne l'est pas. Et si, sans danger, on peut donner à la Chambre-Haute le jugement des attentats bien qu'elle soit un corps politique, on ne peut pas sans inconvénient lui donner également le jugement des complots parce qu'elle est un corps politique. Au contraire, le Haut-Jury peut connaître, n'étant pas corps politique, des complots comme des attentats. S'il y a complot, est-ce qu'il est nécessaire

que les corps politiques institués par la Constitution se défendent eux-mêmes, comme s'il y avait attentat? Le gouvernement, dans le cas de complot, n'est pas encore attaqué, il ne peut pas songer à se défendre, il doit attendre de plus graves événements, il peut surveiller les conspirateurs et les faire arrêter avant qu'ils aient mis leurs projets à exécution. Mais si on donne à un corps politique, comme la Cour des Pairs, le jugement des simples complots, on tombe dans l'arbitraire et même dans l'injustice, car on ne sépare pas ce qui est le droit absolu de chacun de ce qui constitue le véritable crime, et les adversaires d'un gouvernement, nécessaires dans un régime démocratique comme le nôtre, sont à la merci des hommes au pouvoir!

Un corps politique ne doit pas être investi d'un pouvoir aussi étendu, d'une compétence aussi illimitée; c'est avec raison qu'on lui a déferé l'attentat, parce qu'il constitue un crime trop grand pour le jury de droit commun, mais il serait dangereux de lui déferer le complot.

Et d'ailleurs que disent les textes?

Pour la juridiction, la loi du 24 février 1875 dit dans son art. 9 :

« Le Sénat peut être constitué en Cour de justice
« pour juger soit le Président de la République, soit
« les ministres, et pour connaître des *attentats*
« commis contre la sûreté de l'Etat ».

La loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics porte dans son article 42 (3°) :

« Le Sénat peut être constitué en Cour de justice
« par un décret du Président de la République,
« rendu en conseil des ministres, pour juger toute
« personne prévenue d'*attentat* commis contre la
« sûreté de l'Etat ».

Donc l'*attentat* ou les *attentats* sont de la compétence de la Haute-Cour, mais non pas les *complots*. Les attentats diffèrent des complots, nous l'avons vu, en ce qu'ils sont des tentatives violentes, des attaques, des entreprises.

L'art. 91 de notre Code pénal semble d'ailleurs les différencier quand il dit :

« L'*attentat*, dont le but sera d'exciter la guerre
« civile en armant ou en portant les citoyens ou ha-
« bitants à s'armer les uns contre les autres, soit de
« porter la dévastation, le massacre et le pillage
« dans une ou plusieurs communes, sera puni de la
« peine de mort.

« Le *complot* ayant pour but l'un des crimes
« prévus au présent article et la proposition de
« former ce complot, seront punis des peines portées
« en l'art. 89, suivant les distinctions qui y sont
« établies » (déportation ou détention).

La loi pénale mentionne donc deux crimes : l'*attentat*, le *complot*, et la loi de compétence du 24 fé-

vrier 1875 (art. 9) et du 16 juillet 1875 (art. 12, (3°) ne parle que de l'attentat, il faut exclure le complot et se déclarer incompétent, car on est ici en matière de droit pénal et en matière d'exception. Le juge de droit commun c'est le jury. On a dit, dans la constitution de 1875, que le Sénat serait compétent pour les attentats, mais on a omis de parler des complots. En parlant des attentats, ces lois n'ont pas voulu parler des complots et si le Sénat est compétent pour les attentats il est incompétent pour les complots, il est compétent pour les crimes, il est incompétent pour les délits. Le Code pénal dit que l'attentat et le complot sont deux crimes, cela est certain, mais ce qui est aussi certain, c'est que les lois de compétence n'attribuent que l'un des crimes à la Haute-Cour de justice. C'est là un texte formel et raisonnable. Il y aurait usurpation de droits sacrés, excès de pouvoir abusif à être saisi de complot, quand la Constitution n'attribue que des attentats.

L'histoire est là pour démontrer que si les législateurs de 1875 n'ont donné au Sénat que le jugement des attentats, c'est parce qu'ils ont voulu limiter là les pouvoirs du Sénat. La Cour des Pairs n'avait pas dans le dernier état de la législation le jugement des complots ; sans doute jusqu'en 1832 le Code pénal de 1810 les a confondus (1).

(1) Art. 86 : « L'attentat ou le complot contre la vie ou contre la per-

En 1832, on vit enfin combien ce système était tyrannique et injuste ; il était exagéré d'assimiler la simple résolution du crime au crime lui-même. Il y avait un intérêt pressant à distinguer, à différencier le complot et l'attentat, car ceux qu'on menaçait de la peine de mort pour le crime de complot n'avaient pas à redouter une peine plus grave, si, des intentions, ils passaient aux actes. En 1832, on sépara le complot de l'attentat, on établit entre eux une ligne de démarcation et si l'attentat était toujours puni de la peine de mort, le complot était puni d'une peine moins grave, de la peine de la déportation dans une enceinte fortifiée, et ainsi le complot est devenu un crime distinct réprimé d'une peine moindre.

Et quand, en 1875, on voulut organiser cette juri-

« sonne de l'empereur est crime de lèse-majesté ; ce crime est puni
« comme parricide et comporte de plus la confiscation des biens. »

Art. 87 : « L'*attentat* ou le *complot* contre la vie ou la personne des
« membres de la famille impériale... L'*attentat* ou le *complot* dont le
« but sera soit de détruire ou de changer le gouvernement, ou
« l'ordre de successibilité au trône, soit d'exciter les citoyens ou
« habitants à s'armer contre l'autorité impériale, seront punis de la
« peine de mort et de la confiscation des biens. »

Art. 91 : « L'*attentat* ou le *complot* dont le but sera, soit d'exciter
« la guerre civile en armant ou en portant les citoyens ou habitants
« à s'armer les uns contre les autres, soit de porter la dévastation,
« le massacre et le pillage dans une ou plusieurs communes, seront
« punis de la peine de mort et les biens des coupables seront con-
« fisqués. »

diction exceptionnelle qu'est la Haute-Cour de justice actuelle, il y avait deux influences contraires : 1° la tradition de la *Cour des Pairs* (chartes de 1814 et de 1830) ; 2° la tradition du *Haut-Jury* (constitutions de 1848 et de 1852).

La question de la compétence de la Cour des Pairs telle qu'elle a été instituée par les deux Chartes de 1814 et de 1830 vaut qu'on l'étudie en détail. L'art. 33 de la charte constitutionnelle du 4 juin 1814 et l'art. 28 de la charte constitutionnelle du 14 août 1830 s'expriment de façon absolument identique.

« La Chambre des Pairs connaît des crimes de
« haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat
« qui seront définis par la loi. »

Et cette loi, promise par les deux Chartes, ne fut jamais faite et la *Cour des Pairs*, c'est-à-dire la *Chambre des Pairs siégeant comme magistrature* — se fit elle-même sa propre compétence ; il est nécessaire de distinguer deux phases en ce qui concerne la Cour des Pairs instituée par les Chartes de 1814 et de 1830 :

L'une va jusqu'à la réforme du Code pénal en 1832, pendant cette période le complot et l'attentat étaient un même crime confondu dans la même répression.

L'autre, part depuis cette réforme, le complot a été distingué de l'attentat et il y a désormais deux crimes.

1^o Compétence de la Cour des Pairs avant 1832.

La Cour des Pairs eut à juger deux très graves affaires : *l'affaire du maréchal Ney* et *l'affaire de l'assassin Louvel*, mais la situation était si exceptionnelle que la question de compétence ne fut même pas posée; mais arriva une autre affaire, qui présentait des caractères nouveaux : ce n'était plus un attentat, c'était un complot, c'était *l'affaire de la conspiration du 19 août 1820*. Il fut déféré à la Cour des Pairs et alors se posa la question de compétence.

Certains disaient que la Cour des Pairs n'était compétente pour rien, puisqu'il n'y avait pas de loi qui ait défini cette compétence comme la Charte l'exigeait.

D'autres se prétendaient compétents pour les attentats, mais non pour les complots.

Il leur fut répondu alors, en 1820, c'est-à-dire sous l'empire du Code pénal de 1810, donc avant la réforme de 1832, que l'attentat et le complot devaient être confondus, celui qui pouvait juger l'attentat pouvait aussi juger le complot, les textes le disaient à quatre reprises différentes en employant cette expression *attentat ou complot*.

Ce fut cette thèse qui l'emporta, parce qu'on était sous l'empire du Code pénal de 1810, parce qu'aussi les faits qu'on avait à juger étaient exceptionnellement graves (1), parce que ce crime présentait des

(1) Vulaballe, *Histoire des deux Restaurations*, t. V, p. 303.

caractères qui devaient déterminer la Cour à s'en réserver l'exclusive connaissance ; cette conspiration militaire du 19 août 1820 avait pris des proportions exagérées, elle s'étendait déjà à trente départements. La Cour des Pairs retint le fait. Mais est-ce là un motif suffisant pour dire que désormais, sous l'empire de notre constitution de 1875, le Sénat pourrait à sa guise juger des complots ? il lui faudrait encore examiner si les complots qu'on lui soumettrait valent de retenir son attention. Mais la législation a varié, elle a changé depuis 1810 ; on devra maintenant appliquer la législation de 1832. Il est à remarquer que, seul, le complot de 1820 fut déféré à la Cour des Pairs, et cependant, s'il y eut une période agitée dans notre histoire, c'est celle-là. Il y avait des complots continuels, aujourd'hui divulgués, demain renaissants, des insurrections dans l'armée qui avait présentes à l'esprit les gloires passées et en voulait de nouvelles encore (1). Et cependant aucun complot, hormis celui de 1830, ne fut déféré à la Cour des Pairs ; jusqu'en 1832, le gouvernement ne voulait pas s'exposer à une déclaration d'incompétence pour cause d'appréciation différente sur la gravité des faits.

Après le changement de législation, après 1832, on constate l'incompétence absolue.

(1) Complots de *Saumur*, de *Belfort*, des sergents de la Rochelle.

2° Compétence de la Cour des Pairs depuis 1832.

En 1832, survient un changement dans la législation pénale ; on distingue l'attentat et le complot ; on maintient les peines les plus graves pour l'attentat et le complot est frappé de peines plus légères qui peuvent même descendre jusqu'à la peine des simples délits. Dans les Chartes de 1848 et de 1830 la Cour des Pairs pouvait confondre dans sa compétence le complot et l'attentat, mais la loi nouvelle de 1832 interdit à la Cour des Pairs de juger désormais le complot ; cela n'est pas douteux, la loi de compétence ne donnait à la Cour des Pairs que la connaissance des attentats, et désormais il y avait une distinction faite entre le complot et l'attentat.

La Cour des Pairs, par l'effet de la réforme de 1832, perdait une grande partie de ses attributions judiciaires, le gouvernement comprenant qu'il perdait trop de terrain multiplia et exagéra les lois spéciales (lois sur les associations du 18 avril 1834, loi sur la presse du 9 septembre 1835).

Pour ressaisir son pouvoir, pour donner à la Cour des Pairs une compétence plus étendue, on érigea en crimes spéciaux, sous la qualification nouvelle d'attentats, des actes qui ne devaient pas avoir cette qualification.

Tout en attachant une telle importance à la définition de l'attentat, on ne songea jamais à déférer un seul complot à la Cour des Pairs. Jamais cette Cour

des Pairs n'a eu à juger un complot ; elle n'a donc pas pu dire explicitement par application de la loi de 1832 qu'elle était incompétente ; mais elle l'a cependant déclaré indirectement, et il importe de savoir si la Chambre des Pairs, depuis 1832, était restée compétente comme par le passé.

La Chambre des Pairs, restée compétente pour l'attentat, pouvait, à raison de la connexité, connaître du complot, par voie de conséquence, si un complot était connexe à un attentat ; ce cas se présenta dans ces procès des *accusés d'avril*, ils étaient au nombre de deux cents environ, et furent jugés le 6 février 1834 et jours suivants ; certains furent acquittés, d'autres s'évadèrent, les derniers enfin furent *condamnés à la prison ou à la déportation*.

Mais alors, la Chambre des Pairs, saisie d'un complot connexe à un attentat, ne pouvait pas se déclarer incompétente pour le complot ; la connexité l'obligeait à se déclarer compétente ; de même aujourd'hui si dans un procès analogue d'attentat on retenait la connexité de complot on devrait retenir l'affaire. Dans les nombreux attentats et complots du *procès d'avril*, on avait poursuivi, à raison d'un complot, un accusé que l'on disait devoir être jugé également par la Cour des Pairs du fait de la connexité. Tout le monde était d'accord qu'il y avait complot mais y avait-il connexité justifiant la compétence par voie d'attraction du complot et de l'attentat ? mais

la Haute-Cour devait-elle juger le complot avant l'attentat, parce que celui-ci l'avait précédé, dans l'ordre chronologique, ou devait-on tenir compte des compétences et commencer par l'attentat ?

« Le comte Portalis déclara que d'après l'exposé
« des faits, il apercevait bien, dans les démarches si-
« gnalées par le rapport, des machinations graves
« contre le gouvernement et même les éléments
« d'un complot contre la sûreté de l'Etat, mais qu'il
« y cherchait vainement le lien évident de ces ma-
« chinations et de ce complot avec l'attentat dont la
« Cour était saisie. La juridiction de la Cour des
« Pairs n'embrasse ni tous les complots ni toutes les
« machinations coupables, mais les complots et les
« machinations qui se rattachent aux attentats qui
« lui sont dénoncés (1). »

Niant ensuite la connexité, et par cela même, la compétence de la Cour des Pairs, le comte Portalis concluait au renvoi. La Cour adopta cet avis à l'unanimité.

C'est là la jurisprudence de la Cour des Pairs depuis 1832, sous l'empire des articles nouveaux qui, dans la loi pénale, ont distingué et distinguent l'attentat du complot. Cette jurisprudence, si formelle, n'est qu'implicite ; elle ne pouvait pas se prononcer autrement puisqu'on n'a jamais déféré à la Cour de complot simple.

(1) Cauchy, *Précédents de la Cour des Pairs*.

Il est intéressant de connaître l'opinion des jurisconsultes de l'époque pour élucider encore si possible cette grave controverse.

Ledru-Rollin, le père du suffrage universel, fonda en 1845 un recueil de droit : *Répertoire général du Journal du Palais* ; au mot *compétence* de ce répertoire on lit : « Lors de la suppression de la Haute-
« Cour impériale en 1814, les attentats et les com-
« plots contre la sûreté de l'Etat auraient dû retomber
« sous la juridiction criminelle ordinaire. Mais la
« Charte ayant attribué à la Cour des Pairs la con-
« naissance des attentats à la sûreté de l'Etat, on
« pensa généralement que les complots, rentrant
« dans les mêmes dispositions pénales que les atten-
« tats, devaient être soumis à cette juridiction. *La*
« *compétence en matière de complot appartient ex-*
« *clusivement aujourd'hui aux Cours d'assises.* En
« effet, en distinguant le complot de l'attentat et en
« n'attribuant à la Cour des Pairs que la connais-
« sance des attentats politiques, la loi nouvelle a fait
« rentrer le premier de ces crimes dans la classe des
« crimes ordinaires dont la connaissance revient au
jury.

« Depuis la loi du 28 avril 1832, il n'est pas arrivé
« que la Cour des Pairs ait eu à juger isolément un
« complot sans attentat et, si le crime de complot
« n'avait pas été suivi d'attentat, il ne serait pas de
« la compétence de la Cour des Pairs. Mais si ce

« complot se rattache par les liens d'une étroite connexité à un attentat, la Cour des Pairs serait régulièrement saisie » (1).

Ledru-Rollin n'est pas à cette époque le seul à soutenir cette théorie ; toujours à la même époque, en 1845, on lit dans l'*Encyclopédie du droit* : « Aujourd'hui la connaissance du complot, de la proposition du complot, de la résolution individuelle, appartient exclusivement aux Cours d'assises. Le complot, parce que la loi nouvelle l'ayant soigneusement distingué de l'attentat et n'ayant attribué à la Cour des Pairs que la connaissance des attentats politiques l'a fait rentrer dans la catégorie des crimes ordinaires qui sont dévolus aux Cours d'assises » (2).

Ainsi la question est jugée jusqu'en 1848, jugée par la Cour des Pairs elle-même, qui se faisait sa jurisprudence, jugée par la doctrine qui approuvait cette jurisprudence et la considérait comme une conséquence nécessaire de la loi de 1832.

L'histoire de la compétence de la Cour des Pairs depuis 1832 se résume donc en deux propositions très simples et très caractéristiques :

1° Pour les attentats, compétence facultative suivant la gravité des cas ;

(1) *Répertoire général du journal du Palais*, section V, Compétence.

(2) *Encyclopédie du droit ou Répertoire raisonné de législation ou de jurisprudence*, année 1845.

2° Pour les complots, s'il n'y a pas connexité avec les attentats, si les complots forment des délits spéciaux, il y a incompétence absolue.

3° *Compétence du Haut-Jury d'après les constitutions de 1848 et de 1852.*

Au point de vue qui nous occupe, la constitution du 4 novembre 1848 et celle du 14 janvier 1852 sont identiques; elles instituèrent un *Haut-Jury*, qui eut à juger les crimes politiques. Ce tribunal comprenait un jury d'élection, composé de magistrats supérieurs; cette nouvelle Haute-Cour de justice n'était plus un corps politique et désormais on n'avait plus à distinguer, comme on l'avait fait précédemment, entre le complot et l'attentat.

On s'inspira de la loi pénale, on définit avec précision la compétence du Haut-Jury et on lui donna, en 1848, la connaissance de tous les crimes intéressant la sûreté de l'Etat (1).

Dès lors la compétence de la Haute-Cour avait été modifiée, mais parce que le corps qui devait juger avait été également modifié. On n'était plus en présence d'un corps politique comme la Chambre des

(1) Art. 91 de la Constitution du 4 novembre 1848 : « Une Haute-Cour de justice juge, sans appel ni recours en cassation, les accusations portées par l'Assemblée Nationale contre le Président de la République ou les ministres. Elle juge également toutes personnes prévenues de crimes, *attentats ou complots* contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat que l'Assemblée Nationale aura renvoyées devant elle... »

Pairs mais en face d'un Haut-Jury (art. 92, l. constitutionnelle du 4 novembre 1848) en face des jurés et il n'est plus surprenant qu'on leur donne connaissance des complots.

Sous la République de 1848, on ne déféra jamais un complot à ce jury ; le Haut-jury se réunit deux fois : une première fois pour juger à Bourges le criminel attentat du 15 mai 1848, jour où l'assemblée Nationale avait été envahie ; les principaux inculpés étaient : Blanqui, Albert de Flotte, Barbès et Raspail ; une deuxième fois à Versailles pour juger l'attentat du 13 juin 1849 qui, sur plusieurs points du territoire, avait suscité tant d'émeutes et d'insurrections ; on pouvait remarquer parmi les inculpés : Ledru-Rollin, Victor Considérant, Etienne Arago, Martin Bernard.

Les jurisconsultes de cette époque s'occupèrent de cette question comme, avant eux, s'en étaient occupés les jurisconsultes contemporains de la Cour des Pairs. « La Charte de 1814 (art. 33) et celle de « 1830 (art. 28) attribuèrent à la Cour des Pairs la « connaissance des crimes de haute trahison et des « *attentats à la sûreté de l'Etat* qui seraient définis « par la loi. La plupart des auteurs ont pensé que « les complots, puisqu'ils étaient compris dans les « mêmes dispositions pénales que les attentats, devaient les suivre devant la juridiction qui leur « était spéciale. Mais la loi de 1832 a détruit cette

« assimilation et, dès lors, la Cour des Pairs n'a pu
« être saisie de la connaissance des complots que
« par voie de connexité. Aujourd'hui (en 1850) la
« Haute-Cour peut être saisie de la connaissance
« d'un complot de même que de tout autre crime
« contre la sûreté de l'Etat (constitution de 1848,
« art. 91) (1). »

Les Chartes de 1814 et de 1830 interprétées, comme la loi de 1832 le commandait, disaient : *attentat* ; la constitution de 1848 disait maintenant *tous les crimes contre la sûreté de l'Etat, attentat et complot*.

C'est là le nouveau régime que la constitution de 1848 institua, ce régime était moins sévère et moins dangereux pour la liberté, puisqu'on avait pris soin, au début de la constitution de 1848, d'abolir les lois tyranniques de 1835 qui multipliaient les attentats.

Sous l'Empire, pendant assez longtemps, on n'eut pas besoin de recourir au Haut-Jury ; mais en 1870, ce Haut-Jury fonctionna deux fois à Tours pour juger le prince Pierre Bonaparte accusé de l'assassinat de Victor Noir, le prince fut acquitté, et ensuite à Blois pour juger l'attentat de Mégy et les complots connexes et ces procès furent sévèrement jugés par l'histoire (2).

(1) *Répertoire général et raisonné de droit criminel*, Achille Morin, voir mots *attentat et complot*.

(2) M. Laferrière : « Il y a un péril social à conjurer et ce péril social ce sont les procès comme ceux-ci ».

4^e Compétence de la Cour des Pairs après 1870.

En 1870 il n'y a plus ni Cour des Pairs, ni Haut-Jury, c'est le jury de droit commun, c'est le tribunal ordinaire non seulement pour le complot mais encore pour l'attentat.

Mais on comprit que là encore il y avait un danger, et, en 1873, on fut tout naturellement amené à se demander quelle compétence on donnerait à la Haute-Cour.

MM. Thiers et Dufaure furent les principaux promoteurs de cette proposition. L'article 2 (3^o) portait que « le Sénat peut être constitué en Cour de justice « pour juger les poursuites en responsabilité contre « le Président et les ministres et les généraux en « chef des armées de terre et de mer ». Mais il n'était pas du tout question du complot ou même de l'attentat.

On a pensé alors qu'il n'était pas équitable de donner à un corps qui n'était plus le Haut-Jury, mais qui était un corps politique, le jugement des faits politiques et même des attentats.

En 1875 la question se pose de nouveau. Il faut se décider et savoir si l'on reprendra alors les textes de 1848 et de 1852 et alors on rétablira le Haut-Jury. Mais l'intention du législateur est entièrement différente, on veut donner au Sénat actuel les attributions qu'avait jadis la Cour des Pairs. On veut que le corps politique, qu'est le Sénat actuel, connais-

sant, comme le faisait autrefois la Cour des Pairs, de ces grands crimes, soit compétente en matière d'attentats.

Mais a-t-on voulu, en même temps, que les complots fussent déférés à cette même juridiction ? Les textes des constitutions de 1848 et de 1852 l'avaient dit de façon formelle, il n'y avait qu'à le dire, il n'y avait qu'à recopier les textes de ces deux constitutions. Mais on ne l'a point voulu.

Entre ces deux juridictions, Haut-Jury, à compétence absolue, et Cour des Pairs, tribunal politique à compétence restreinte, les législateurs de 1875 ont voulu créer une juridiction qui n'eût de compétence que dans la limite qui est compatible à la fois avec l'intérêt public et avec l'intérêt des juges eux-mêmes.

En outre, la succession des textes compris dans les Chartes de 1814 et de 1830, dans les constitutions de 1848 et de 1852, dans les lois constitutionnelles de 1875 montrent bien qu'il ne peut pas y avoir le moindre doute. En 1848, comme en 1852, on a parlé de tous les crimes et on a spécifié nettement *attentat*, *complot*, et en 1875, on ne dit plus que *attentat* et chaque mot doit garder sa signification ; on ne doit pas comprendre sous la dénomination *attentat* autre chose que ce que, jusqu'ici, tout le monde a entendu.

« Sur cette question de compétence, disait M^e De-
« vin à la Haute-Cour de 1899, un texte vous lie avec

« la dernière énergie. A moins de méconnaître ce
« principe élémentaire que des juridictions excep-
« tionnelles ne peuvent pas être étendues, et ce
« principe non moins certain que, pour appliquer
« une loi de compétence, il faut se référer à la loi
« pénale de répression qui définit les crimes et les
« délits. Outre le texte il y a des raisons d'histoire
« et de tradition. Qu'a-t-on voulu faire en vous insti-
« tuant ? On a voulu vous donner les mêmes pouvoirs
« qu'à la Cour des Pairs ».

Il faut interpréter le mot *attentat* dans son sens strict, étroit, et le Sénat n'est compétent que pour juger les crimes que le Code pénal qualifie attentats contre la sûreté de l'Etat. La condition pour qu'il y ait attentat est nettement déterminée par l'art. 88 Code pénal. « L'exécution ou la tentative constitueront seules l'attentat ».

En matière de droit pénal, les textes doivent être interprétés restrictivement, c'est là un principe fondamental, incontestable et qui protège les droits sacrés de l'individu. Les art. 9 de la loi du 24 février et 12 de la loi du 16 juillet 1875 sont des textes de droit pénal, ils sont aussi exceptionnels puisqu'ils établissent une compétence exceptionnelle, ce sont là des raisons sérieuses et inéluctables pour les interpréter restrictivement. Ne déférant au Sénat que l'attentat à la sûreté de l'Etat, le Sénat devrait limiter là sa compétence.

On est en présence de textes formels qu'il faut non pas interpréter mais appliquer strictement; ces textes donnent au Sénat la compétence pour les attentats contre la sûreté de l'Etat. Pour que le Sénat soit compétent, deux conditions sont nécessaires : il faut d'abord qu'il s'agisse de crimes contre la sûreté de l'Etat, il faut ensuite que ces crimes contre la sûreté de l'Etat soient des attentats.

Si donc le gouvernement déférait au Sénat des attentats qui ne soient pas des crimes contre la sûreté de l'Etat, le Sénat ne serait pas compétent.

Si au contraire le gouvernement déférait au Sénat des crimes contre la sûreté de l'Etat, il faudrait qu'il s'agisse d'attentats ; et les complots, qui sont pourtant des crimes contre la sûreté de l'Etat, se heurteraient à l'incompétence du Sénat puisqu'il ne s'agirait pas d'attentats.

Mais, peut-on répondre, *attentat* c'est là un terme générique, c'est le crime attentatoire, c'est l'acte attentatoire. En faisant cette réponse on fausse, on tronque le texte. En disant *attentat* la loi n'a pas permis, à celui qui l'applique, de substituer à ce mot spécial un terme générique englobant des actes différents.

Crime attentatoire, acte attentatoire ne peuvent être substitués au mot *attentat* parce que la loi dit *attentat* et rien de plus.

Si on pouvait substituer au mot *attentat* ces termes

généraux *actes attentatoires*, il en résulterait forcément que tous les crimes et délits compris sous la rubrique : *crimes et délits contre la sûreté de l'Etat* relèveraient de la compétence exceptionnelle du Sénat qui aurait à juger non plus seulement les crimes mais encore les simples délits.

L'attentat, peut-on objecter encore, comprend le complot parce qu'il en est le terme, il était plus naturel de dire, en deux mots, attentat et complot. Et si les rédacteurs de 1875 avaient écrit dans les textes que le Sénat était compétent pour les complots contre la sûreté de l'Etat, le Sénat serait aussi compétent pour les attentats et cela de façon obligatoire, parce que l'attentat suppose le complot. En disant seulement complot, on investissait par cela même le Sénat de la compétence pour l'attentat. Il faudrait toutefois se garder de conclure que la réciproque est vraie et qu'en parlant de l'attentat on a entendu également parler du complot, c'est l'inverse qui doit avoir lieu.

Les lois de 1848 et de 1852 disaient *les attentats et les complots*. En 1873, le projet Thiers-Dufaure disait : *ni attentat ni complot*. En 1875 on n'a pris ni l'une ni l'autre rédaction et l'on a emprunté aux textes qui investissaient la Cour des Pairs le mot *attentat*. Et cela, on l'a fait avec discernement et à bon escient ; on a ainsi voulu prévenir les difficultés parce qu'on voulait se rapporter en fin de compte

au Code pénal qui le définissait ; nulle part dans notre constitution on n'a dit qu'on voulait assimiler le complot à l'attentat et quand on a mis *attentat* seulement on a nettement indiqué qu'on ne voulait pas mettre *complot*.

En tant que juridiction d'exception, le Sénat, constitué en Haute-Cour de justice, se voit refusé tout ce qui ne lui est pas manifestement et clairement attribué et pour donner au Sénat la compétence en matière d'attentats à l'exclusion des complots, on n'avait pas besoin d'inscrire cette exclusion dans la loi, elle existait de plein droit et sans qu'il fût besoin de le déclarer autrement.

En résumé, le Sénat est investi de sa compétence par une loi qui dit qu'il jugera les attentats et rien que les attentats.

Cependant, en 1889 et en 1899, le Sénat, constitué en Haute-Cour de justice, s'est déclaré compétent pour connaître de simples complots. Le 14 août 1889 il rendait un arrêt par défaut où on lit : « Attendu « que le mot *attentat* est évidemment pris ici dans « un sens générique, que cette disposition empruntée « aux Chartes de 1814 et de 1830 a été constamment « interprétée en ce sens que la Haute-Cour était « compétente pour connaître de tous les actes attentatoires, notamment le complot... (1) »

(1) Eug. Pierre, *Droit politique et parlementaire*, 2^e édition, p. 721.

En 1899, la question se posa encore et M. Walon, sénateur inamovible, auteur de la constitution de 1875, affirma comme « ancien membre de la commission parlementaire qui prépara la loi constitutionnelle de 1875 que la volonté des auteurs de cette loi avait été de rejeter de la compétence de la Haute-Cour le complot et de ne lui déférer que l'attentat. Juger autrement, ajoutait-il, serait de notre part une forfaiture. »

M. Chaumié, au contraire, soutint, après M. Octave Bernard, procureur général, et en se plaçant surtout au point de vue politique, la compétence de la Haute-Cour ; il s'appuya sur cette idée que la République étant menacée, le devoir des sénateurs était de la défendre, et la Haute-Cour de justice se déclara compétente par un arrêt du 13 novembre 1899 et par 157 voix contre 91. Il est toutefois juste de remarquer que MM. Mazeau et Boulanger, premiers présidents de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, figuraient parmi les 91 sénateurs qui avaient rejeté la compétence.

II. — La thèse de la compétence de la Haute-Cour fut également soutenue de très brillante façon par MM. Octave Bernard, procureur général, dans sa réponse à M^e Devin lors du procès de 1899, par M^{es} Martini et Rigaud, par MM. Esmein et Moreau.

Le crime de complot, disent-ils, suffit à lui seul pour constituer la compétence du Sénat, étant

compris dans tout ce que nos constitutions, depuis 1791 jusqu'en 1875, ont fait figurer sous les mots de *crime attentatoire à la sûreté de l'Etat*. Les mots de *complot*, de *crimes attentatoires à la sûreté de l'Etat* se trouvent notamment dans l'art. 7 du Code d'instruction criminelle et dans les art. 108 et 125 du Code pénal.

La loi de 1875 ne distingue pas entre la sûreté intérieure et la sûreté extérieure de l'Etat. Depuis l'art. 75 jusqu'à l'art. 108 du Code pénal se trouvent deux chapitres différents : l'un a trait au crime contre la sûreté extérieure, l'autre au crime contre la sûreté intérieure de l'Etat, et, pour juger ces deux crimes, le Sénat est compétent, cependant le mot attentat n'est écrit qu'une seule fois à l'art. 87. Les crimes les plus grands ne peuvent pas être soumis à la juridiction du jury.

Le jury est une sorte de sensitive d'une impressionnabilité et quelquefois même d'un scepticisme tels que tous les régimes, depuis 1791 jusqu'à l'époque actuelle, n'ont pas voulu soumettre à sa juridiction, si impressionnable et si mobile dans ses vues et dans ses volontés, la connaissance des crimes qui mettent en péril l'existence de la nation elle-même.

Il faut, à l'aide de recherches historiques, chercher à découvrir la vérité ; la constitution de 1875 a pris ses inspirations, non pas dans les articles limitatifs du Code pénal, mais bien dans les constitutions

précédentes, dans la jurisprudence qui s'était créée, dans les traditions qui de 1791 à 1875 sont restées immuables au point de vue de la nécessité de soumettre à un Haut-Jury ou à une Haute-Cour de Justice les crimes qui concernaient la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat.

M. Lefèvre-Pontalis, après avoir examiné les précédents, disait : « Il faut que la Haute-Cour, qu'il « s'agit de créer dans l'intérêt, non pas seulement « de la République, mais de la France, de la nation, « juge les crimes attentatoires à la sûreté de l'Etat « qui, par leurs termes génériques, englobaient et « comprenaient le crime de complot. »

Pourquoi vouloir enlever cette compétence au Sénat ? La juridiction du Sénat n'est pas une juridiction exceptionnelle, elle est une juridiction plus élevée que les autres, voilà tout ; mais, devant elle, toutes les garanties de la défense sont respectées ; elle se partage, avec la Cour d'assises, cette compétence facultative, en matière de crimes, d'attentat et de complot, en matière de crimes attentatoires à la sûreté de l'Etat. Cela est équitable, tous les gouvernements, monarchie, empire, république, sont soumis au même besoin, celui de se défendre. Aux crimes d'une espèce exceptionnelle qui menacent l'Etat tout entier, ils ont pensé qu'il fallait une juridiction au-dessus de toutes les autres, au-dessus du jury spécialement ; c'est là d'ailleurs ce qu'implique la légi-

time défense, la légitime défense bien comprise, car, un gouvernement attaqué qui ne se défendrait pas trahirait par complicité.

Le législateur de 1873 n'a pas voulu se soustraire à cette obligation ; comme ses devanciers, il a voulu établir une Charte, protectrice de son innocence, et c'est dans les constitutions antérieures qu'il a puisé les éléments de cette défense.

En 1791, avant le vote de la constitution des 3-4 septembre, le rapporteur d'un projet de loi sur les Hautes-Cours disait : « Nous persistons à penser
« que certains délits et certaines personnes doivent
« être jugés par les représentants de la nation ; ces
« délits sont ceux qui intéressent essentiellement le
« salut de l'Etat (1) ».

De même en 1834, après l'attentat d'avril, M. Portalis déclarait que « pour juger des crimes pouvant
« mettre en péril le pays tout entier, il fallait un
« tribunal unique élevé au-dessus des tribunaux
« ordinaires ». En 1834, lors de la discussion de la loi sur certaines associations, qui devaient tomber sous le coup de la loi contre les attentats, de même qu'en 1835, après la loi qui frappait comme attentats les délits de presse, il y a la preuve que par le mot *attentat*, on n'entendait pas seulement les actes matériels, mais encore les délits de la pensée. C'était

(1) *Moniteur Universel*, n° du 9 février 1791.

là l'opinion de M. Thiers quand il disait : « La
« Charte a entendu renvoyer devant la Chambre des
« Pairs le jugement de tous les attentats, c'est-à-dire
« des crimes qui, à un certain degré, peuvent com-
« promettre la sûreté de l'Etat. » De même pensait-on,
en 1848 et en 1852.

En 1875, au moment où la loi du 24 février 1875 fut élaborée, M. Lefèvre-Portalis, nommé rapporteur, déclarait qu'il avait étudié toutes les institutions antérieures et que cette étude approfondie l'avait tout naturellement amené à demander à ses collègues de l'Assemblée Nationale de connaître comme Haute-Cour des crimes attentatoires à la sûreté de l'Etat : « De 1814 à 1830, disait-il, la Chambre des Pairs a
« prononcé comme Haute-Cour des jugements :
« 1° sur les procès de haute trahison et *attentats*
« *contre la sûreté de l'Etat* ; 2° sur des affaires entre
« Pairs ou députés, ou sur des affaires de con-
« cussion (1) ».

M. Lefèvre-Portalis ajoutait et précisait sa pensée :
« Les dépositaires de la puissance publique ne sont
« passeuls justiciables du Sénat. Nous lui attribuons
« la connaissance des attentats commis contre la
« sûreté de l'Etat, préférablement au Haut-Jury, non
« seulement pour épargner à l'Assemblée Nationale
« la difficulté de faire une loi nouvelle, mais pour

(1) *Journal officiel*, n° du 22 octobre 1874.

« parer aux difficultés qui pourraient se présenter
« en cas de convocation de la Haute-Cour, pour le
« déplacement des hauts jurés. Le Sénat tiendra
« compte de cette juridiction. De grands procès poli-
« tiques ont été jugés par la Chambre des Pairs avec
« autant de fermeté que d'indépendance ; ces tra-
« ditions continueront, vous y gagnerez une autorité
« grandie et un prestige rehaussé ».

En 1791, en 1814, en 1830, en 1848, en 1852 on n'a qu'un but : vouloir atteindre les crimes qui peuvent porter atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat qui peuvent aussi mettre en péril l'existence de l'Etat au point de vue national ou gouvernemental, et, c'est ainsi, par la force même des choses, semble-t-il, qu'on arrive à édicter les articles des lois de 1875.

Cette théorie a pour elle deux arrêts rendus par la Haute-Cour de justice en 1889 et en 1899 :

L'arrêt de 1889 fut rendu après un très long et très minutieux réquisitoire du procureur général, M. Quesnay de Beaurepaire. Il convient toutefois de faire remarquer que les adversaires avaient jugé prudent de ne pas comparaître devant le Sénat. La Haute-Cour se déclara compétente par un arrêt ainsi motivé :

« En ce qui touche la question de compétence :

« Attendu que l'article 12 de la loi constitutionnelle
« du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs

« publics ainsi conçu : Le *Sénat peut être constitué*
« *en Cour de justice pour juger toute personne pré-*
« *venue d'attentat contre la sûreté de l'Etat...* se ré-
« fère incontestablement a la loi constitutionnelle
« du 24 février précédent relative à l'organisation
« du Sénat et dont l'article 9 porte que le *Sénat peut*
« *être constitué en Cour de justice pour connaître des*
« *attentats contre la sûreté de l'Etat..*

« Que ce mot attentat est évidemment pris ici dans
« son sens générique ;

« Que cette disposition est empruntée aux consti-
« tutions antérieures et notamment aux chartes
« de 1814 et de 1830 ;

« Qu'elle a été constamment interprétée en ce
« sens que la Haute-Cour était compétente pour
« connaître de tous les attentats, c'est-à-dire de tous
« les actes attentatoires, notamment le complot, qui
« peuvent compromettre la sûreté extérieure ou in-
« térieure de l'Etat, crimes prévus et punis par le
« chapitre I^{er}, titre I, livre III du Code pénal.

« Que restreindre la compétence de la Haute-Cour
« au seul cas prévu par l'art. 87 du Code pénal, ce
« serait la rendre incompétente pour connaître
« d'actes évidemment attentatoires à la sûreté de
« l'Etat et en particulier des crimes commis contre
« la sûreté extérieure de l'Etat.

« Qu'à supposer que la Cour n'eût pas reconnu
« les accusés coupables du crime d'attentat tel qu'il

« est défini par l'art. 87 du Code pénal, et n'eût pas
« à ce titre retenu les faits de complot comme con-
« nexes, elle serait compétente à l'égard du complot
« seul, lequel doit être considéré comme un des
« crimes attentatoires à raison desquels le Sénat
« peut être constitué en Cour de justice.

« Se déclare compétente ».

Cet arrêt ne solutionnait pas la question, elle se
présenta plus âprement en 1899, car les prévenus
de 1899 n'étaient poursuivis que du chef du complot,
la commission d'instruction de la Haute-Cour
ayant écarté la question d'attentat. Certains des ac-
cusés (1) de 1899 déposèrent des conclusions tendant
à ce que le Sénat se déclarât incompétent; elles
furent brillamment développées par M^e Devin et
combattues par le procureur général, M. Octave
Bernard, et elles furent repoussées par cet arrêt de
la Haute-Cour du 14 novembre 1899 :

« La Haute-Cour.

« Attendu que l'art. 12 de la loi constitutionnelle
« du 16 juillet 1875 sur les pouvoirs publics est
« ainsi conçue : *Le Sénat peut être constitué en*
« *Cour de justice...* pour juger toute personne pré-
« venue d'attentat commis contre la sûreté de
« l'Etat.

(1) MM. de Ramel, Godefroy, Poujol de Fréchencourt, de Vaux
Jacques Cailly.

« Que cet article se réfère à la loi organique du
« 24 février précédent qui porte dans son art. 9 que
« le *Sénat peut être constitué en Cour de justice*
« pour connaître des attentats commis contre la sû-
« reté de l'Etat.

« Attendu que par cette qualification d'attentat ou
« d'attentats commis contre la sûreté de l'Etat ces
« dispositions de loi ont pris le mot *attentat* dans
« son sens générique le plus compréhensif et le plus
« large, comme l'avaient fait antérieurement les
« Chartes de 1814 et de 1830.

« Que cette qualification comprend, en consé-
« quence, le complot en même temps que tous les
« autres crimes attentatoires à la sûreté de l'Etat,
« prévus et punis par le chapitre I^{er}, titre I, livre III,
« Code pénal.

« Attendu que donner une autre interprétation
« aux art. 12 et 9 des lois de 1875 susvisées et res-
« treindre ainsi la compétence de la Haute-Cour aux
« seuls crimes qualifiés textuellement d'attentats par
« l'art. 87, Code pénal, ce serait laisser en dehors
« de sa juridiction, non seulement le complot contre
« la sûreté intérieure de l'Etat, mais encore tous les
« crimes contre la sûreté extérieure, prévus dans la
« section I^{re} du même chapitre, lesquels constituent
« cependant des actes attentatoires à sa sécurité les
« mieux caractérisés et les plus graves ;

« Par ces motifs,

« Se déclare compétente ».

C'est là d'ailleurs l'opinion de nombreux jurisconsultes. Dalloz s'exprime de la façon la plus nette à ce sujet, de même M. Garreau et enfin M. Esmein qui examine cette question avec toute sa science et toute sa clarté habituelles :

« Il s'agit de savoir, dit M. Esmein (1), ce qu'il « faut entendre par ces mots : « attentats contre la sû-
« reté de l'Etat », par lesquels seulement le Sénat est
« compétent quand il ne s'agit pas d'une accusation
« intentée par le Président de la République ou
« contre un ministre.

« La difficulté vient de ce que le Code pénal, mo-
« difié par la loi du 10 juin 1853, a réservé le nom
« technique d'*attentat* aux crimes prévus par les
« art. 86, 87, 91. On a soutenu par une interpréta-
« tion littérale et rigoureuse, que, tout étant de droit
« étroit en matière répressive, la compétence du Sé-
« nat ne pouvait se fonder que sur les crimes prévus
« par ces articles. Mais cette solution doit être re-
« poussée. Elle consiste à prendre les termes de nos
« lois constitutionnelles en eux-mêmes et isolés de
« tous les précédents et à les interpréter comme s'ils
« contenaient un système nouveau. Or, il n'en est
« pas ainsi. En introduisant le projet de loi qui est

(1) Esmein, *Eléments du droit constitutionnel français et comparé*,
p. 739.

« devenu la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875,
« M. Dufaure disait dans l'exposé des motifs. « Il
« faut ajouter que chacune des dispositions que nous
« proposons a des antécédents dans quelques-unes
« des constitutions si variées qui depuis près d'un
« siècle ont régi notre pays ». Et il ajoutait simple-
« ment au sujet de l'art. 12 : « La loi du 24 février
« sur l'organisation du Sénat a déclaré dans son art. 9
« que le Sénat peut être constitué en Haute-Cour de
« justice pour juger soit le Président, soit les mi-
«nistres et pour connaître des attentats commis
« contre la sûreté de l'Etat. Il nous a paru nécessaire
« d'ajouter que les accusations pour attentats contre
« la sûreté de l'Etat ne pourront plus être portées
« devant le Sénat lorsque la juridiction ordinaire
« aura été saisie par arrêt de renvoi ». Ainsi, quant
« à ces dernières accusations, voilà la seule modifi-
« cation importante, qu'on proposait d'apporter aux
« systèmes antérieurs, d'après lesquels la connais-
« sance en appartenait à une Haute-Cour de justice.
« L'art. 12 fut voté sans discussion, comme l'avait été
« l'art. 9 de la loi du 24 février 1875. Evidemment,
« on voulait, sur ce point, donner à notre Répu-
« blique la même garantie, les mêmes moyens de
« défense qu'avaient eus les gouvernements anté-
« rieurs. Or, les constitutions antérieures avaient
« toujours, en multipliant les dénominations et les
« incriminations, entendu de la façon la plus large

« les crimes et délits qui pouvaient être portés devant la Haute-Cour de justice, comme attentatoires à la sûreté de l'Etat. Les lois constitutionnelles de 1875, selon leur habitude, se sont contentées d'une seule expression, mais elle est compréhensive comme les énumérations des Constitutions précédentes. La portée de cette expression est d'ailleurs déterminée non par le terme *attentat* qui est vague mais par les mots *contre la sûreté de l'Etat*. Ils ont leur correspondance exacte au Code pénal et tous les crimes compris dans le chapitre du Code pénal, depuis l'art. 75 jusqu'à l'art. 108, peuvent donc être déférés à la Haute-Cour de justice ».

M. Esmein donna encore plus de force à sa pensée, il la développa longuement dans un commentaire de l'arrêt de la Haute-Cour du 13 novembre 1899 (1).

D'après lui, la distinction des Hauts-Jurys et des Chambres Hautes érigées en Haute-Cour de justice joue certainement un rôle important dans l'histoire de notre droit constitutionnel. Ce sont là les deux formes entre lesquelles les différentes constitutions françaises ont fait leur choix, préférant tantôt l'une et tantôt l'autre, mais toutes nos constitutions ont institué une Haute-Cour de justice et cette alternance et ce choix entre le Haut Jury et la Cour des Pairs n'ont eu aucune influence sur la compétence attribuée

(1) Voir Sirey, année 1901, II^e partie, p. 1.

à la Haute-Cour. Les motifs que l'on donne pour justifier une compétence étendue, accordée au Haut-Jury, semblent chimériques. Comment peut-on soutenir que les Hauts-Jurys n'ont pas le caractère de corps politiques ?

Si ce trait est atténué, lorsque, comme en 1848, et sous le Second Empire, les hauts jurés sont tirés au sort parmi les conseillers généraux des départements, il était au contraire accentué et dominant sous les constitutions de 1791 et de l'an III, lorsque les hauts jurés étaient nommés par les électeurs des départements, c'est-à-dire par les mêmes personnes qui nommaient les représentants du peuple aux assemblées législatives, et cependant c'était alors une compétence étendue qui était alors accordée à la Haute-Cour.

L'histoire de notre droit constitutionnel ne permet pas de prétendre que la distinction entre les Hauts-Jurys et les Chambres Hautes érigées en Haute-Cour de justice ait jamais exercé d'influence sur le règlement de la compétence.

En 1875, M. André Lefèvre-Pontalis, dans le rapport qu'il déposa au nom de la commission, déclarait formellement que le Sénat équivalait dans sa fonction judiciaire à une Haute-Cour avec des hauts jurés : « Le Sénat tiendra lieu utilement de cette
« institution. Les grands procès politiques qui ont été
« jugés par la Chambre des Pairs avec autant de fer-

« meté que d'indépendance sont des traditions que le
« Sénat saura au besoin continuer, il gagnera à cette
« compétence, qui en fait le gardien de la paix pu-
« blique, une autorité agrandie et un prestige re-
« haussé (1) ».

On peut constater que de 1791 à 1870 (exception faite de la période qui s'étend de 1832 à 1848) la loi ou la constitution a toujours compris le complot parmi les crimes dont devaient connaître les Hautes-Cours de justice.

On dit que si la Chambre des Pairs de la Restauration s'est reconnue compétente pour connaître principalement d'un complot, cela vient uniquement de ce que, à cette époque, l'attentat et le complot étaient confondus par le Code pénal et ne faisaient qu'un. C'est là, dit M. Esmein, de la pure imagination. Cette thèse n'a joué aucun rôle dans le procès de la conspiration du 19 août 1820 (2), et elle n'a été produite par personne devant la Cour des Pairs. La question de compétence ne se posa point tout d'abord au début de ce procès, c'est-à-dire vers le 26 août 1820, et elle ne fut soulevée que le 24 janvier 1821. Le chancelier Dambray, qui présidait les débats, essaya de l'écarter ; il soutint en effet que cette question avait été implicitement tranchée par l'arrêt du 26 août

(1) *Journal officiel*, 1874, séance du 25 décembre, p. 8585.

(2) Affaire capitaine Nantil, Lavocat, Rey et autres, condamnés à mort le 16 juillet 1821 par la Cour des Pairs.

1820, la Cour des Pairs, ayant alors nommé des commissaires pour instruire l'affaire, aurait par là même reconnu sa compétence ; personne, parmi les accusés et les Pairs, ne songea à contester la compétence de la Cour en matière de complots.

Manifestement on entendait alors les termes employés par la Charte : *attentats contre la sûreté de l'Etat*, comme embrassant tout ce qu'on appelait plus anciennement *les crimes d'Etat* et de là venait la seule difficulté qui fut sérieusement agitée. La Cour des Pairs trouvait, trop vaste la compétence qui lui était ainsi attribuée si cette compétence était nécessaire et exclusive de toute autre. On proposa de décider que la Cour des Pairs, saisie de l'un de ces crimes d'Etat, et compétente en principe pour le juger, pourrait apprécier, d'après la gravité de l'affaire, si elle devait ou non en rester saisie ; c'est en ce sens que la compétence fut admise, il ne fut pas du tout question de l'assimilation entre l'attentat et le complot.

C'est seulement après 1832 que cet argument fut invoqué pour expliquer rétrospectivement un passé avec lequel on voulait rompre. Il trouva un accueil favorable à la Cour des Pairs de Louis-Philippe plus désireuse de restreindre sa compétence que ne l'avait été la Chambre des Pairs de la Restauration, il fut également bien accueilli par le parti républicain, désireux d'enlever à la Cour des Pairs la con-

naissance des complots et ainsi s'explique l'opinion de Ledru-Rollin précitée.

On invoque enfin, pour contester à la Haute-Cour le jugement des complots, l'histoire de la rédaction de nos lois constitutionnelles; on a constitué le Sénat en Haute-Cour de justice, et, d'après la tradition constante en cette matière, on l'a considéré comme équivalent à un Haut-Jury. N'est-il pas naturel qu'on lui donne la compétence traditionnelle des Hautes-Cours de justice, celle que possédaient les Hautes-Cours, immédiatement précédentes, organisées par les constitutions de 1848 et de 1852? Il est vrai que la loi constitutionnelle du 24 février 1875 ne reproduit pas la formule répétée inscrite dans ces deux constitutions qui visaient formellement le complot. Elle a pris la formule la plus courte, *attentats contre la sûreté de l'Etat* et n'a pas employé le mot *complot*. Mais cette dernière formule est aussi compréhensive que les autres. Son sens large est établi, non seulement par les précédents et par la tradition, mais encore par les règles les plus rigoureuses de l'interprétation judiciaire et par référence à la langue du Code pénal.

La Haute-Cour est déclarée compétente *pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'Etat*. Or, en regardant le Code pénal, les attentats, *stricto sensu*, ceux auxquels on veut restreindre la compétence et qui sont prévus par l'art. 87 du Code pénal,

ne sont point qualifiés par celui-ci « attentats contre la sûreté de l'Etat ». Ce sont, d'après le texte, « les « attentats dont le but est, soit de détruire ou de « changer le gouvernement, soit d'exciter les ci- « toyens ou habitants à s'armer contre l'autorité ». Voilà leur qualification technique. Il y a encore (art. 91) « l'attentat ayant pour but soit d'exciter à la « guerre civile en armant ou en portant les citoyens « ou habitants à s'armer les uns contre les autres, « soit de porter la dévastation, le meurtre ou le pil- « lage dans une ou plusieurs communes ».

Le terme générique « attentat contre la sûreté de l'Etat » ne se trouve pas dans le Code pénal ; comme sans doute il correspond cependant à une catégorie d'infractions prévues par le Code, il faut chercher s'il n'en contient pas quelque'une qui se rapproche tellement de celle-là qu'on doive forcément admettre l'équivalence.

Cette catégorie est comprise (art. 75 à 101) au livre III, titre I, chapitre I, dont la rubrique *crimes et délits contre la sûreté de l'Etat* ne diffère que par un mot de la formule employée par la loi constitutionnelle *attentats contre la sûreté de l'Etat*. La seule différence c'est qu'il y a d'un côté *crimes* et de l'autre *attentats*, mais le terme *attentats* pris ainsi dans un sens générique est certainement synonyme de *crimes* car tout crime est un attentat. Les attentats contre la sûreté de l'Etat ce sont des crimes contre la sûreté de

l'Etat dans le Code pénal, et, parmi eux, figure le complot.

Si, enfin, on veut admettre la nécessité d'une juridiction spéciale pour connaître des attentats proprement dits (et il est à remarquer que cette nécessité a été admise par toutes nos constitutions depuis 1791) ne doit-on pas lui donner en même temps la connaissance des complots ? Pourquoi traiter autrement l'attentat que le complot ? Ce dernier est-il moins dangereux ? L'attentat qui échoue, c'est le danger passé. Le complot, au contraire, c'est le danger menaçant, persistant, c'est l'attentat en germe, il importe surtout de faire tomber ce fruit malsain avant qu'il ait pris tout son développement.

Conclusion. Les deux arrêts de la Haute-Cour de 1889 et de 1899 n'ont pas, pour une partie notable de l'opinion publique, tranché définitivement cette question épineuse et il est probable que si la Haute-Cour était appelée de nouveau à statuer sur des faits analogues à ceux dont elle a déjà connu deux fois, la controverse renaîtrait.

Oui ou non la Haute-Cour constituée selon les lois constitutionnelles du 24 février 1875 (art. 9) et du 16 juillet (art. 12 (3°) est-elle compétente pour statuer sur les complots ?

Pour certains, c'est par la négative qu'on doit répondre. La compétence de la Haute-Cour est exceptionnelle puisqu'elle déroge aux règles générales qui

attribuent les matières pénales aux tribunaux criminels de droit commun, elle ne peut être étendue par interprétation au delà des limites forcées par le texte des lois constitutionnelles. Ce texte ne parle pas de complot. Le complot et l'attentat constituent deux infractions indépendantes au point de vue du droit, il peut y avoir complot sans attentat et attentat sans complot.

On s'explique facilement pourquoi la Haute-Cour est compétente pour l'attentat et incompétente pour le complot ; elle est un corps politique, elle ne réunit pas les conditions qui, dans les tribunaux ordinaires, donnent à l'accusé toutes les garanties auxquelles il a droit et son rôle judiciaire doit être réduit aux faits matériels qui constituent l'attentat. Le complot, lui, est douteux, mystérieux, et, pour cette raison, il doit être du ressort des tribunaux ordinaires qui sauront mieux découvrir la vérité, étant plus habitués à rendre la justice. Un gouvernement en danger pourrait, sous le fallacieux prétexte du complot, déférer tous ses adversaires à la juridiction du Sénat.

C'est là ce qu'ont compris tous les auteurs de nos différentes constitutions, quand ils ont étendu ou diminué la compétence de la Haute-Cour suivant qu'elle revêtait un caractère politique ou non. Dans certaines constitutions, la Haute-Cour était formée par la Chambre haute et alors elle était investie

exceptionnellement d'attributions judiciaires (charte de 1814, art. 33, charte de 1830, art. 28, lois constitutionnelles de 1875); elle n'avait qu'une compétence étroite et peu étendue. Dans d'autres constitutions, les garanties du droit commun étaient accordées aux accusés, on est en présence d'un Haut Jury et sa compétence est plus étendue (constitutions de 1791 (art. 23), de 1848 (art. 91), de 1852 (art. 54).

Les lois de 1875 ont abandonné les formules de 1848 et de 1852 pour reprendre celles des Chartes et cela a été voulu par nos constituants. Il en reste une trace assez nette dans les travaux constitutionnels de l'Assemblée. Les projets du gouvernement relatifs à l'organisation du Sénat (1) ou du grand Conseil (2) donnaient au Sénat des attributions judiciaires mais elles étaient déterminées par la qualité des personnes à juger, et les attentats ou autre crimes contre la sûreté de l'Etat ne figuraient pas dans ces attributions judiciaires, l'on voit par là dans quel esprit le législateur a attribué la compétence à la Haute-Cour.

Il est encore un principe général de droit commun qu'on peut invoquer ici et qui a sa valeur, en matière criminelle le doute bénéficie aux inculpés et dès que ceux-ci réclament la juridiction de droit commun on doit sans hésiter la leur accorder.

(1) *Journal officiel*, n° du 21 mai 1873.

(2) *Journal officiel*, n° du 17 mai 1874.

Si l'attentat est apparent et nettement caractérisé il n'en est pas de même du complot, « pour l'établir
« il faudra incriminer en les combinant une foule de
« petits actes, de petits écrits, de petites paroles que le
« secret couvre d'ordinaire. Rien de plus facile que
« de supposer un complot, que de dénaturer dans ce
« but des démarches, des lettres, des conversations,
« que de grouper des faits insignifiants de façon que
« des amis politiques puissent y trouver les éléments
« d'un complot, d'autant plus inquiétant peut-être
« que les éléments en seront plus subtils et moins
« saisissables. Au reste, n'est-ce pas là le procédé
« classique ? Tout gouvernement qui veut se déli-
« vrer, en douceur, d'adversaires désagréables les
« accuse de conspirer ; il se garde bien de les accu-
« ser d'un attentat » (1).

L'intervention de la Haute-Cour n'est justifiée que pour frapper un acte qui soit évidemment un acte politique et positif comme l'attentat ; elle serait au contraire sans motif pour punir des conciliabules, des réunions secrètes qui constituent le complot. Et puis est-il besoin de lumières spéciales pour juger un attentat ? Non, le jury ordinaire, le jury de droit commun peut, à défaut de la Haute-Cour, juger l'attentat, *a fortiori* le complot.

(1) Félix Moreau, *Chronique constitutionnelle et parlementaire. Revue du droit public*, novembre 1902, p. 497.

C'est là une théorie raisonnable et équitable qui a pour elle les textes et la raison et cependant elle n'a pas été acceptée par la jurisprudence des deux arrêts précités de 1889 et 1899 et MM. Esmein et Moreau ont détruit un à un tous ces arguments. Est-ce avec raison ?

Certains auteurs, M. Duguit entre autres, ont soutenu une théorie diamétralement opposée, celle qui fut exposée par M^e Devin devant la Haute-Cour en 1899, et c'est à cette théorie de l'incompétence que vont nos préférences.

Dans la matière qui nous occupe nous sommes dans le domaine du droit pénal et les textes doivent être interprétés rigoureusement et restrictivement ; c'est là un principe absolu, incontestable et général et qu'on explique facilement si l'on tient compte des droits de chaque individu.

Les art. 9 de la loi du 24 février 1875 et 12 de la loi du 16 juillet 1875 sont exceptionnels, puisqu'ils établissent une compétence exceptionnelle : la compétence du Sénat. Il ne parlent que d'*attentat à la sûreté de l'Etat* ; donc le Sénat n'est compétent que pour juger l'attentat à la sûreté de l'Etat tel que l'art. 88 du Code pénal le définit (1).

Sans doute on serait mal venu à invoquer l'art. 33

(1) Art. 88, C. p. « L'exécution ou la tentative constitueront seules l'attentat ».

de la Charte de 1814 et les précédents du 26 août 1820 et du 21 février 1821 (1), car la distinction entre le complot et l'attentat n'est faite que depuis la revision du Code pénal de 1832. Mais les constitutions de 1848, art. 91, et de 1852, art. 54, donnaient à la Haute-Cour connaissance des attentats et des complots tandis que la constitution qui vient immédiatement après et qui non régit, la constitution de 1875 ne parle que des attentats.

Et, en fin de compte, que le législateur de 1875 ait en la volonté, l'intention de donner à la Haute-Cour compétence des complots, nous ne pourrions en avoir cure ; en matière de droit pénal, on n'a pas à rechercher l'idée qu'a pu avoir le législateur, on n'a qu'à prendre le texte et à le lire. Les constituants de 1875 nous ont parlé de l'*attentat* et rien que de l'*attentat*, c'est seulement l'attentat qui devrait être déféré au Sénat pris comme Haute-Cour de justice. De plus, le mot attentat est nettement et légalement défini dans l'art. 88 du Code pénal et on ne peut pas lui donner une autre signification. En ne parlant que d'*attentat* on n'a donné au Sénat que la connaissance des *attentats*.

(1) Affaire Nantil.

SECTION IV

Compétence de la Haute-Cour en vertu de la connexité ou de la complicité.

Si une infraction a été commise par plusieurs agents, coauteurs ou complices dans les conditions qu'énumère l'art. 60 du Code pénal (1), ou si plusieurs infractions distinctes sont connexes (2), il y a lieu de

(1) Art. 60, C. p. : « Seront punis, comme complices d'une action « qualifiée crime ou délit, ceux qui par dons, promesses, menaces, « abus d'autorité ou de pouvoir, machinations ou artifices coupables « auront provoqué à cette action ou donné des instructions pour la « commettre ; ceux qui auront procuré des armes, des instruments « ou tout autre moyen qui aura servi à l'action, sachant qu'ils de- « vaient y servir ; ceux qui auront avec connaissance aidé ou assisté « l'auteur ou les auteurs de l'action dans les faits qui l'auront pré- « parée ou facilitée, ou dans ceux qui l'auront consommée... »

(2) Art. 227, C. d'instr. cr. « Les délits sont connexes soit lors- « qu'ils ont été commis en même temps par plusieurs personnes « réunies, soit lorsqu'ils ont été commis par différentes personnes, « même en différents temps et en divers lieux, mais par suite d'un « concert formé à l'avance entre elles, soit lorsque les coupables ont « commis, les uns, pour se procurer les moyens de commettre, les « autres, pour en faciliter, pour en consommer l'exécution ou pour « en assurer l'impunité. »

joindre les procédures, et alors le juge qui est compétent puise dans cette connexité ou dans cette complicité une prorogation de compétence soit pour les infractions, soit pour les inculpés qui sont en dehors de sa compétence normale.

C'est là un principe essentiellement juste, car la culpabilité d'un des codélinquants peut éclairer le juge sur la culpabilité des autres.

Au profit de quelle juridiction la jonction des procédures doit-elle se produire, quand la Haute-Cour est un des tribunaux compétents ?

Deux cas peuvent se présenter :

I. — *La Haute-Cour est en conflit avec un tribunal de droit commun.*

Si les infractions de la compétence d'un tribunal d'exception sont rattachées, par le lien de la connexité ou de la complicité, à des faits qui sont de la compétence des tribunaux ordinaires et sont ainsi réunis dans la même et seule poursuite, le juge de l'ensemble sera-t-il le tribunal de droit commun ou le tribunal d'exception ?

De nombreuses solutions ont été proposées :

1° Certains veulent que la prorogation de la compétence soit toujours attribuée au tribunal d'exception, car ceux-ci sont créés pour des motifs d'ordre public. C'est là l'opinion de Merlin. Les crimes qu'on soumet à ces juridictions exigent une punition plus rapide, et puisque l'exception déroge à la règle, c'est la

règle générale qui doit baisser pavillon devant l'exception. Pour justifier cette théorie, on dit que les prévenus, justiciables de la juridiction ordinaire, ont à s'imputer de s'être associés dans le crime avec un individu que la loi en avait retranché pour le déférer à la juridiction d'exception; en agissant différemment, le justiciable de la juridiction exceptionnelle pourrait échapper à cette juridiction, en s'associant avec des complices qui relèvent de la juridiction ordinaire. Dans tous les cas, la Haute-Cour devrait juger tous les codélinquants et tous les faits connexes.

2° Mais, objecte-t-on (1), nul, pas même pour une raison d'Etat, ne doit être distrait de ses juges naturels et la règle générale ne doit fléchir devant l'exception que pour les cas où l'exception a été faite. En matière criminelle, on doit interpréter strictement les dispositions défavorables à l'accusé et une juridiction d'exception offrira généralement pour lui moins de garanties. Et on en arrive à dire que la prorogation de compétence ne doit avoir lieu que dans l'intérêt des accusés.

Comment établir que juridiquement tel tribunal, le Sénat constitué en Haute-Cour, offre aux accusés plus de garanties que tel autre tribunal ?

(1) Le Sellyer, *Traité de la compétence et de l'organisation des tribunaux chargés de la répression*, t. II, p. 717. Bourguignon, *Manuel et jurisprudence des Codes criminels*.

3° M. Garraud propose une solution différente :
« La juridiction spéciale, dit-il, doit être préférée.
« toutes les fois qu'elle est plus élevée que la juridic-
« tion ordinaire, si la juridiction est moins élevée ou
« égale, c'est devant la juridiction ordinaire que l'af-
« faire doit être portée pour tous les faits et pour
« tous les prévenus » (1).

Il est délicat de dire quel est le tribunal le plus élevé ; si l'on parle de deux tribunaux du même ordre, il n'y a pas de difficulté, mais si d'un côté il y a un tribunal de droit commun et de l'autre un tribunal d'exception, que décidera-t-on ?

4° Ici on admet en principe la prorogation de compétence au profit du tribunal de droit commun, à moins d'une disposition contraire de la loi. On doit préférer le tribunal de droit commun, parce qu'il est le droit commun et parce que l'exception est le droit étroit. Seule la compétence du juge ordinaire peut être prorogée sans qu'on ait à tenir compte si l'inculpé en bénéficiera ou aura à en souffrir ; le juge ordinaire est compétent en principe en toutes matières et il a même comme une compétence virtuelle pour les matières qui lui sont enlevées au profit du juge d'exception.

M. Faustin Hélie s'exprime ainsi à ce sujet : « Le
« juge ordinaire, lorsqu'il proroge sa juridiction, ne

(1) Garraud, *Précis de droit criminel*, p. 531.

« fait en quelque sorte qu'exercer un pouvoir qui lui
« est propre ; sa compétence est générale ; elle
« s'étend, comme le dit Loyseau, sur toutes per-
« sonnes et sur toutes choses et si quelques affaires
« en ont été distraites pour les attribuer à des juges
« spéciaux, il conserve toujours en lui, en vertu de
« son office, le pouvoir de les juger » (1).

De même s'exprime M. Henrion de Pansey quand il dit : « Lorsqu'un juge est circonscrit dans un cer-
« tain genre d'affaires, toutes les autres lui sont ab-
« solument étrangères ; les lui soumettre ce ne serait
« pas seulement étendre sa juridiction, ce serait bien
« réellement en créer une et la lui conférer. »

Le juge ordinaire a, lui, une compétence générale qui est donc susceptible d'extension tandis que le juge extraordinaire n'a qu'une compétence spéciale, c'est-à-dire une compétence strictement limitée. D'ailleurs, les tribunaux ordinaires, en raison de leur procédure scrupuleuse sont plus favorables aux accusés que les tribunaux d'exception qui usent d'une procédure rapide, donc souvent défavorable à l'accusé.

Si le législateur n'a pas déclaré expressément que cette prorogation de compétence aura lieu au profit du tribunal d'exception, cette prorogation de compétence se produira normalement en faveur de la jus-

(1) Faustin Hélie, *De l'autorité judiciaire en France*, p. 235.

tice ordinaire ; cette solution a pour elle de nombreuses dispositions législatives (art. 2 loi de messidor an IV ; art. 555 C. d'instr. crim. ; art. 15 loi du 2 déc. 1815 ; art. 19 loi des 10-11 avril 1825 ; art. 76 du Code de justice militaire du 4 juin 1858). C'est également l'avis de la majorité de la doctrine (1).

Doit-on étendre cette solution, lorsque le tribunal d'exception est la Haute-Cour de justice ? Il semble que non, car la tradition et l'esprit des textes constitutionnels s'y opposent. L'art. 1 de la loi du 24 messidor an IV attribuait expressément à la Haute-Cour de l'an III le jugement des complices, des accusés qui lui étaient déférés. Les Chartes de 1814 et de 1830 ne parlaient de rien à ce sujet et cependant la Cour des Pairs prorogea toujours sa compétence lorsque le cas se présenta (2).

Les lois constitutionnelles de 1875 ne disent rien à ce sujet mais leurs auteurs ont implicitement reconnu le droit de la Cour des Pairs au Sénat.

Lorsqu'une constitution institue un tribunal politique extraordinaire, il est clair qu'elle a entendu que les pouvoirs de ce tribunal prévaudraient sur ceux de la juridiction ordinaire et qu'en cas de conflit ils l'emporteraient sur les autres.

(1) Dalloz, J. G. S. *Haute-Cour*, n° 5. Laborde, *Cours élémentaire de droit criminel*, n° 988.

(2) Cauchy, *Précédents de la Cour des Pairs*, p. 17-22, 48 et suivantes.

Ce raisonnement doit s'appliquer à notre Sénat et la plupart des auteurs qui concluent à la prorogation de la compétence en faveur du tribunal ordinaire font exception pour la haute juridiction politique (1).

(1) Carnot, *Instruction criminelle*, t. III, p. 504. Morin, *Dictionnaire du droit criminel*. Voir *connexité* et *pairs*.

SECTION V.

Exception de la chose jugée

Un décret du 4 septembre 1899 avait convoqué la Haute-Cour pour juger des personnages inculpés d'une tentative d'attentat contre la sûreté intérieure de l'Etat, et parmi les faits que l'accusation avait relevés, on rappelait les incidents du 23 février 1899, mais pour ces mêmes faits les deux inculpés, dont il s'agissait, MM. Déroulède et Habert, avaient été déférés à la Cour d'assises, à la suite d'une instruction préparatoire, sous l'inculpation de délit de provocation au crime d'attentat contre la sûreté intérieure de l'Etat en vertu de l'art. 24 (2^o) de la loi du 29 juillet 1881. Ils furent acquittés par le jury de la Seine le 3 mai 1899.

Mais survint sur ces entrefaites le ministère Waldeck-Rousseau qui prit plus au sérieux que son devancier l'affaire du 23 février et déféra à la Haute-Cour MM. Paul Déroulède, Marcel Habert, Buffet, Guérin et autres.

Il convenait tout d'abord de se demander si pour MM. Déroulède et Marcel Habert, il n'y avait pas dans cette reprise des poursuites une violation de la chose jugée.

Le gouvernement et la commission sénatoriale d'instruction, élue au début de la session ordinaire (17 janvier 1899), conformément à la loi du 10 avril 1889, art. 7 (1), se trouvèrent d'accord quoique pour des motifs assez opposés.

La question était nouvelle et n'était-il pas juridiquement impossible de soumettre à la Haute-Cour les mêmes faits dont avait connu le jury ? La réponse semble fournie en termes clairs et décisifs par l'art. 360 du Code d'instruction criminelle : « Toute « personne acquittée légalement ne pourra être re-
« prise ni accusée à raison du même fait ». Les mêmes faits du 23 février étaient soumis à la Haute-Cour après avoir été déférés au jury et le verdict d'acquittement s'opposait à la nouvelle poursuite. Comment dès lors poursuivre le fait du 23 février sans violer manifestement ce principe fondamental aussi nettement posé ?

(1) Art. 7 de la loi du 10 avril 1889 : « Une commission de neuf « sénateurs est chargée de l'instruction et prononce la mise en accu-
« sation. Elle est nommée au scrutin de liste en séance publique et
« sans débats, chaque année au début de la session ordinaire. Elle
« choisit son président. Le Sénat élit de la même manière cinq
« membres suppléants. »

M. le Procureur général invoquait une jurisprudence déjà ancienne et maintes fois consacrée par la Cour de cassation. Il est de jurisprudence constante, disait-il, que le fait matériel peut devenir l'objet d'une nouvelle poursuite lorsqu'il constitue un crime ou délit différent du premier par ses éléments matériels (1). Or, cette identité ne se trouvait ni en fait, ni en droit. En fait, car la chambre des mises en accusation n'avait pas connu, et le jury avait ignoré les faits si nombreux qui ont révélé, grâce aux saisies opérées ultérieurement et aussi grâce à une nouvelle instruction, les éléments principaux, soit de l'attentat, soit du complot. En droit aussi, il n'y a pas chose jugée lorsque le fait pouvant devenir l'objet d'une nouvelle poursuite constitue un crime ou un délit différent du premier ou encore lorsque la nouvelle prévention, bien que reproduisant quelques circonstances de l'accusation primitive, y ajoute des éléments nouveaux propres à caractériser un délit.

Après l'*attentat de Reuilly*, MM. Déroulède et Marcel Habert furent poursuivis simplement pour délit de parole (loi de 1881) qu'on qualifia *provocation de soldats à la désobéissance*, le jury n'avait eu à statuer que sur un délit de parole, alors que le fait qu'on imputait était un acte caractérisé par des faits précis de tentative d'attentat.

(1) Cass., 3 août 1883, 31 octobre 1895, *Pandectes françaises* (périodiques), 96, I, 274.

Il faut, disait encore M. le Procureur général Octave Bernard, pour autoriser une nouvelle poursuite, qu'une différence puisse être faite entre les éléments constitutifs des qualifications sous lesquelles le fait sera successivement présenté et si en Cour d'assises les inculpés avaient eu à répondre du délit de provocation au crime d'attentat, devant la Haute-Cour ils devaient répondre comme auteurs du crime d'attentat ; ils n'étaient plus poursuivis en vertu de la loi de 1881 mais en vertu des art. 87 et 88 du Code pénal.

Mais, répondait-on, l'unique différence consiste en ceci que la question posée au jury relève une *provocation à un attentat* non suivie d'effet tandis que le réquisitoire relatait une *tentative d'attentat*.

Que devient cette différence lorsque, allant au fond des choses, il faut reconnaître que cette tentative consiste uniquement dans la provocation ?

Il y avait donc, non seulement identité, mais confusion complète entre les deux chefs et on demandait de poursuivre pour un fait de gravité plus grande après avoir échoué sur une inculpation moindre.

De plus, on se demandait ce que deviendrait la sécurité des citoyens, si, dans des matières aussi délicates, après qu'un gouvernement, agissant en pleine connaissance de cause, a échoué dans une poursuite, il était permis à celui qui lui succède de faire revivre la même affaire sous quelque autre inculpation et notamment sous une inculpation aggravée.

Bien des auteurs acceptent telle quelle la formule de l'art. 360 du Code d'instruction criminelle et ils doivent accueillir avec plaisir la décision prise par la commission de la Haute-Cour qui, par un arrêt du 30 octobre 1899, a écarté, par l'exception de la chose jugée, l'inculpation de la tentative d'attentat.

D'autres auteurs et une jurisprudence constante donnent à l'art. 360 un sens diamétralement opposé qui revient à ajouter au texte quelques mots essentiels : « Toute personne acquittée légalement, ne pourra plus être reprise ni accusée à raison du même fait *mémement qualifié* ». Si, par conséquent, le fait peut être qualifié différemment, l'acquittement n'est pas un obstacle à une nouvelle poursuite.

Cette explication est démontrée par ces considérations, dit M. Moreau (1). L'article 360 du Code de 1808 est copié à peu près textuellement sur l'art. 426 du Code des délits et des peines du 3 brumaire, an IV. Sous l'empire de ce dernier Code, l'acquittement avait bien un effet absolu, et désormais le même fait matériel ne pouvait être l'objet d'une nouvelle poursuite sous quelque qualification que ce fût. Et cela parce que : d'après les articles 373 et 374, le président devait poser et le jury devait résoudre toutes les questions possibles au sujet du fait incriminé. « La

(1) *Revue du droit public et de la science politique*, n° de novembre-décembre 1902, p. 471.

« première question tend essentiellement à savoir si
« le fait qui forme l'objet de l'accusation est constant
« ou non ; la seconde si l'accusé est, ou non, con-
« vaincu de l'avoir commise ou d'y avoir coopéré.
« Viennent ensuite les questions qui, sur la moralité
« du fait et le plus ou moins de gravité du délit, ré-
« sultent de l'acte d'accusation, de la défense de
« l'accusé ou du débat... » Il est bien évident que
si, dans ce système, le verdict répondait négative-
ment à la première question, ou à toutes les ques-
tions où le délit était présenté sous ses diverses qua-
lifications possibles, une nouvelle incrimination ne
pouvait pas trouver place ; si, au contraire, il répon-
dait affirmativement à une question où le délit était
qualifié, il s'ensuivait nécessairement une condam-
nation et une nouvelle poursuite était partant im-
possible. Mais sous l'empire du Code de 1808 il y a
de grandes différences. L'existence même du fait ne
fait pas l'objet d'une question spéciale et la culpabi-
lité est envisagée en bloc dans ses éléments matériels
et moraux à la fois. De plus, le président peut, à son
gré, poser des questions subsidiaires, résultant des
débats, mais c'est pour lui une faculté et non une
obligation. Et, actuellement, le verdict du jury, loin
de statuer sur l'existence matérielle du fait et sur
toutes les qualifications légales dont ce fait est sus-
ceptible, répond à la question réellement assez com-
plexe de la culpabilité sur telle infraction déter-

minée. L'acquittement ne signifie pas que le fait n'existe pas, qu'il ne soit susceptible d'aucune autre qualification et il ne s'oppose donc pas à une poursuite nouvelle qui viserait les mêmes actes sous une qualification nouvelle.

La poursuite nouvelle, il est vrai, ne pourra pratiquement, dans presque tous les cas, être portée que devant un tribunal correctionnel ou un tribunal de simple police, car, pour saisir à nouveau une autre Cour d'assises, il est nécessaire qu'il y ait un autre acte d'accusation.

Le plus souvent, le nouvel acte d'accusation ne pourra être rédigé, car la Chambre des mises en accusation a été dessaisie par son décret de renvoi devant la Cour d'assises et elle ne serait saisie à nouveau que si de nouvelles charges surgissaient.

Pour M. Moreau, l'obstacle est moins juridique que matériel ; si on suppose qu'une autre Chambre des mises en accusation puisse, par extraordinaire, être saisie, ou qu'une Chambre soit saisie qui ne l'avait jamais été et qui ne pouvait pas l'être, l'obstacle disparaît et la poursuite nouvelle est possible.

Ainsi les actes du 23 février 1899 constituaient, selon la poursuite portée devant la Cour d'assises de la Seine, un délit, puni de peines correctionnelles par l'art. 24 de la loi du 29 juillet 1881, jugé par la Cour d'assises selon l'art. 45, mais sous l'intervention de la Chambre des mises en accusation. Si le

ministère public, ayant abouti à un acquittement sur l'inculpation de provocation à un attentat contre la sûreté de l'Etat, avait entamé de nouvelles poursuites sous l'inculpation de complot, réclamée par les accusés devant la Cour d'assises, la Chambre des mises en accusation pouvait être saisie ne l'ayant jamais été, et, après elle, la Cour d'assises pouvait aussi être saisie.

Ainsi donc, d'après M. Moreau, l'obstacle ne tient pas à la nature criminelle de l'affaire mais à une *règle de procédure*, et, si cette règle de procédure n'est pas applicable, l'obstacle disparaît de lui-même. Cette règle de procédure n'est pas applicable à une affaire portée devant la Haute-Cour. « Quand même, « et ce n'est pas le cas, dit M. Moreau, une Chambre « des mises en accusations eût été précédemment « saisie, il n'importerait pas ; car cette Chambre n'a « pas à intervenir ; la mise en accusation devait être « prononcée par la Commission d'instruction. »

De son côté M. Roux (1) prétend que l'acquittement en Cour d'assises (en l'espèce il ne s'agit que de celui-là) ne peut en effet purger le fait de son caractère délictueux que dans la mesure dans laquelle le jury, seul juge du fait, a répondu, et le jury ne répond que dans la mesure dans laquelle il a été interrogé.

(1) *Revue du droit public et de la science politique*, n° de septembre-octobre 1900, p. 283.

Il n'y a donc de jugé que la question qui a été posée au jury et cette question ne peut pas être reprise ultérieurement.

Cependant, en dehors de cette question, le débat reste entier, et l'on doit admettre que, si le fait, qui constitue un concours idéal d'infractions, comporte d'autres qualifications délictueuses, le verdict du jury n'empêche pas de comprendre ces qualifications délictueuses dans un nouveau procès, puisqu'elles n'ont pas été comprises dans la réponse du jury. Cela est rationnel puisque le jury ne répond que par *oui* et par *non* aux questions que lui soumet le président de la Cour d'assises ; le jury ne peut ni modifier ces questions, ni leur en substituer d'autres. En répondant négativement, le jury prouve peut-être qu'il a vu, dans le fait qui est soumis à sa juridiction, un délit différent et « ce verdict qui doit être un hommage à « la vérité ne peut empêcher la vérité de se manifester à son heure ! »

Mais que devient alors l'art. 360 ? Cet article, nous l'avons vu, reproduit une formule du Code de brumaire an IV, exacte avec le système de ce Code sur la position des questions ; mais cette formule est erronée dans le système différent du Code actuel. On a le choix entre deux partis possibles : ou bien interpréter littéralement le texte et aboutir à des conséquences que le bon sens repousse, ou bien, au contraire, l'interpréter plus librement, sans pour cela lui faire

dire le contraire de ce qu'il doit dire, en entendant par *même fait* la *même accusation* et dans ce cas arriver à des conséquences que la raison accepte.

M. Roux admet cette dernière opinion et, d'après lui, « on doit la prendre dans son entier et admettre
« la possibilité des secondes poursuites, soit que la
« nouvelle inculpation renvoie l'accusé acquitté de-
« vant un tribunal de police correctionnel, soit aussi
« qu'elle le ramène devant la juridiction criminelle.
« On refuse cependant parfois cette dernière solution.
« Mais c'est sans raison légitime, car le verdict du
« jury ne peut pas avoir une étendue différente sui-
« vant que le concours idéal d'infractions est tout
« crime ou crime et délit. Sans doute, il existe des
« considérations d'humanité à ne pas faire subir
« deux fois de suite à l'inculpé les terribles angoisses
« d'un procès criminel ; et, en fait, cette éventualité
« ne se présentera pour ainsi dire jamais, parce que
« le président des assises aura à cœur, et pour l'ac-
« cusé, dont il doit ménager les souffrances, et pour
« la société, à qui une répression différée cause pré-
« judice, de poser les question subsidiaires néces-
« saires pour purger en une seule fois le concours
« d'infractions. Mais s'il ne le fait pas, la portée
« limitée du verdict négatif sort tous ses effets,
« quelque rigoureux qu'ils soient. Une observation
« doit cependant être faite. Il peut arriver que le
« second procès criminel soit rendu impossible. Mais

« ce n'est pas à cause de la chose jugée : ce sera
« faute pour la Chambre des mises en accusation qui
« a épuisé sa compétence avec le premier arrêt de
« renvoi de pouvoir en rendre un second. Seule-
« ment, il convient d'ajouter que cet obstacle, tout
« procédurier, n'est pas absolu, et qu'il est levé toutes
« les fois que l'on peut saisir une seconde Chambre
« des mises en accusation ou une seconde Cour
« d'assises (1) ».

Il n'y avait, dans le principe de la chose jugée, rien qui empêchait de poursuivre à nouveau et à raison du même fait, mais sous une qualification différente, MM. Déroulède et Marcel Habert, puisque le jury de la Seine n'avait eu à connaître et n'avait en réalité connu et répondu que sur une qualification unique.

Pour M. Moreau, l'obstacle à de nouvelles poursuites tient non pas à la nature criminelle de l'affaire mais à une règle de procédure. M. Roux, lui, est d'un avis différent. D'après cet éminent professeur, rien dans la procédure ne pouvait s'opposer à renvoyer MM. Déroulède et Marcel Habert une deuxième fois devant une nouvelle juridiction criminelle.

En effet, si la Chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Paris avait épuisé sa compétence par l'arrêt qu'elle avait rendu, elle n'avait pas à intervenir dans le second procès pour lequel on appli-

(1) J. A. Roux, *op. citat.*, p. 283.

quait la procédure spéciale de la Haute-Cour. La reprise des poursuites était parfaitement légale.

Conformément à ce que n'avaient cessé de prétendre devant la Cour d'assises de la Seine MM. Paul Déroulède et Marcel Habert qu'ils avaient *conspiré*, qu'ils avaient *attenté*, le gouvernement avait demandé des poursuites pour *tentative d'attentat contre la sûreté intérieure de l'Etat*, mais la Commission d'instruction ne partagea pas cette manière de voir et si elle reconnut la nécessité et la légalité des poursuites, elle les qualifia différemment en visant l'existence d'un complot aggravé par un commencement d'exécution ; il lui était impossible de voir dans les cris et les discours proférés le 23 février 1899 une tentative d'attentat sans y voir également une provocation au crime d'attentat, commise à l'égard des soldats auxquels ils s'étaient adressés, et par là on aurait contredit le verdict négatif qui avait été rendu par le jury.

C'est dans cette intention, que la Commission chercha une inculpation qui ne supposait pas l'acte de provocation mais s'en tenait à l'idée de complot.

L'arrêt de la Commission d'instruction donnait une autre raison, c'est « qu'il s'agissait dans l'espèce « de faire succéder par une innovation sans précédent dans la jurisprudence invoquée une accusation « pour crime à une poursuite pour délit ».

Cette raison ne semble pas très valable ; en droit

pénal, il y a un principe indiscutable : toute juridiction saisie de faits délictuels, susceptibles de qualifications différentes, doit les envisager sous leur aspect le plus grave, et, d'après le degré de cette gravité, elle doit décider la sentence qu'elle a à rendre.

En vertu de ce principe, un tribunal correctionnel se déclarera incompétent, s'il voit dans le délit qui lui est soumis les éléments constitutifs d'un crime, et le devoir de la Chambre des mises en accusation sera de renvoyer le prévenu en Cour d'assises, si elle pense que la poursuite, qualifiée délit, constitue un crime. Et, de l'aveu même de la Commission d'instruction, les cris et les discours de la journée du 23 constituaient un attentat, c'était sous ce chef d'inculpation qu'elle avait à les envisager et à les retenir, sans qu'il fût possible, parce qu'elle croyait ce crime insusceptible de poursuites nouvelles, de les envisager et de les retenir comme éléments d'un crime moindre, le complot.

Il semble que la Commission d'instruction ait été induite en erreur quand elle soutenait que l'on ne pouvait pas parler d'attentat sans se mettre en contradiction avec le verdict du jury de la Seine ; car souvent le jury peut rendre un verdict négatif sans avoir voulu dire nécessairement que le fait qu'on lui avait soumis n'existait pas. Son verdict peut au contraire avoir une signification différente et « ex-
« primer que cette infraction, quoique réellement

« commise, ne pouvait pas être légalement retenue
« parce que sa punition aurait empêché la représ-
« sion d'une infraction plus grave. Comme toutes
« les autres juridictions, le jury, juge des faits, est
« en effet obligé d'observer la règle de la plus haute
« expression; et s'il ne peut pas, pour appliquer
« celle-ci, transformer l'accusation, et faire appa-
« raître le crime le plus grave, il peut et il doit du
« moins laisser possible cette manifestation par un
« verdict qui n'épuise pas l'action publique. Et, en
« cas de concours idéal d'infraction, comportant une
« infraction plus grave non poursuivie, c'est ainsi
« qu'il convient d'interpréter toujours une réponse
« qui n'indique pas pourquoi elle nie et ce qu'elle
« nie (1) ».

Dans le cas qui nous occupe et d'après la théorie que nous venons d'exposer, en rapportant un verdict d'acquiescement en faveur de MM. Paul Déroutède et Marcel Habert, le jury n'avait pas, semble-t-il, nié la matérialité de la provocation dont ils s'étaient rendus coupables; mais il avait constaté l'existence d'une infraction beaucoup plus grave. MM. Déroutède et Marcel Habert avaient dit, avaient répété qu'ils avaient attenté, leurs avocats M^{rs} Falateuf et Reuiller avaient confirmé ces assertions et le jury avait donné une leçon de droit à ceux

(1) J. A. Roux, *op. citat.*, p. 285.

qui poursuivaient, il avait eu la précaution de ne pas affirmer le délit de provocation pour ne pas laisser impuni le délit d'attentat.

Les poursuites étaient donc admissibles au point de vue juridique de la manière que le gouvernement les avait qualifiées ; et, si cette qualification leur avait été conservée par la Commission d'instruction, la question de compétence qui a fait suspecter l'impartialité du Sénat ne se serait pas posée.

Mais la Commission d'instruction devait se demander si la même exception de chose jugée n'écartait pas la poursuite relative aux autres inculpés qui n'avaient pas été déférés à la Cour d'assises. La Commission a, en effet, écarté la poursuite pour attentat à l'égard de tous les inculpés. Elle donnait comme raison que la condition d'identité de parties, exigée pour l'autorité de la chose jugée dans les matières civiles par l'art. 1351 du Code civil, n'est, en matière criminelle, exigée par aucun texte ; que cette condition « appliquée sans distinction aux ma-
« tières criminelles qui sont d'ordre public, eût pu
« entraîner les plus regrettables contrariétés de ju-
« gement ; que cette contrariété serait particuliè-
« rement grave dans le cas actuel, les co-auteurs et
« complices de l'attentat relevé devant être pour-
« suivis sous une inculpation de crime, alors que la
« poursuite des auteurs principaux n'a eu lieu que
« pour délit ».

L'intention de la Commission était excellente, mais elle n'avait pas une grande valeur au point de vue juridique, elle ne serait sérieuse que si la contradiction était nécessaire et fatale entre les deux poursuites. Mais la contradiction n'existe pas. MM. Déroulède et Marcel Habert avaient été reconnus non coupables des faits dont ils avaient été accusés devant la Cour d'assises de la Seine, il ne devait pas en résulter que les autres inculpés devant la Haute-Cour fussent innocents du crime d'attentat ou même du simple délit reproché à MM. Déroulède et Marcel Habert et pour ces derniers on pouvait écarter la poursuite tout en l'admettant contre les autres.

La Commission d'instruction, nous venons de le voir, avait écarté de façon absolue l'inculpation d'attentat, mais elle admit celle de complot, et, parmi les faits sur lesquels elle se fondait, elle crut précisément pouvoir retenir les faits du 23 février qu'elle venait d'écarter pour l'inculpation d'attentat. Avait-elle eu raison ?

MM. Déroulède et Marcel Habert n'avaient pas admis sans protester la qualification de délit donnée à leurs actes pas plus que l'application éventuelle de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881. Le crime qu'ils avaient commis était plus grave, déclaraient-ils ; ils avaient même présenté une requête à la Chambre des mises en accusation, pour être ren-

voyés devant la Cour d'assises sous l'inculpation plus grave de complot. Mais la Chambre des mises en accusation n'avait pas accepté cette requête, et, d'après elle, le complot était inadmissible.

Il s'agit de savoir si cette décision liait la Commission d'instruction. Assurément non; l'arrêt qu'on invoquait affirmait seulement que les faits de la cause ne laissaient pas apparaître les éléments du complot. La Commission d'instruction pouvait donc dire avec raison « que si, dans l'espèce, la pour-
« suite sous la qualification de complot a été impli-
« citement écartée par l'arrêt de la Chambre des
« mises en accusation du 28 avril 1899 comme n'étant
« pas suffisamment établie en fait, c'est avec la ré-
« serve ordinaire, *quant à présent*; qu'aux termes
« des articles 246 et 247 du Code d'instruction cri-
« minelle, les poursuites peuvent être reprises s'il
« survient des charges nouvelles, telles que déclara-
« tions des témoins, pièces et procès-verbaux de
« nature soit à fortifier les preuves trouvées trop
« faibles, soit à donner aux faits de nouveaux déve-
« loppements utiles à la manifestation de la vérité;
« que tel est le caractère des présomptions nou-
« velles recueillies par l'instruction suivie sur de
« nouvelles poursuites... »

Il convenait aussi de se demander, si les faits, exclus comme attentat par l'autorité de la chose jugée, pouvaient être admis comme complot ou

pouvaient être admis comme des actes commis ou commencés pour préparer l'exécution de l'attentat. Cela semblait aller contre la jurisprudence que la Commission d'instruction voulait suivre. Mais la jurisprudence admet la seconde poursuite à condition que « les éléments de la seconde qualification « diffèrent des circonstances constitutives de la première qualification, que la seconde qualification « s'appuie sur des éléments non relevés et appréciés « lors de la première poursuite ». On ne s'écartait donc pas de la jurisprudence en conservant parmi les éléments constitutifs du complot les faits inculpés comme attentat, surtout puisqu'à ces faits étaient venus s'en ajouter d'autres qui concouraient à l'incrimination du complot.

La Commission avait très justement remarqué que les crimes de complot et d'attentat sont absolument différents, tant au point de vue des faits qu'au point de vue du droit ; le Code pénal les a différenciés et le complot peut exister sans qu'il y ait attentat, de même qu'il peut y avoir attentat sans qu'un complot ait été ourdi. On ne peut donc pas opposer l'exception de la chose jugée.

TITRE II

De la procédure devant la Haute-Cour de Justice.

SECTION I

**Considérations générales sur la loi
du 10 avril 1889.**

L'art. 12 (5°) de la loi constitutionnelle du 16 juillet déclarait : « Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement ». Cette loi promise n'avait jamais eu les honneurs d'une discussion, et quand, en 1889, le 4 avril, la Chambre des députés fut saisie par le procureur général, M. Quesnay de Beaurepaire, d'une demande en autorisation de poursuites contre le général Boulanger, on vit alors et on regretta que cette loi, promise depuis aussi longtemps, n'ait pas été votée. L'autorisation des poursuites fut votée par 333 voix contre 199.

Les adversaires du gouvernement soutenaient que le Sénat ne pourrait être constitué en Haute-

Cour de justice que lorsque la loi sur la procédure aurait été votée.

Le 8 avril 1889, le Sénat ayant reçu communication d'un décret qui le constituait en Haute-Cour de justice pour connaître d'un crime contre la sûreté de l'Etat, M. Buffet proposa le vote d'une résolution par laquelle le Sénat déclarerait qu'il ne pourrait fonctionner comme Cour de justice tant que la loi de procédure annoncée par la constitution ne serait pas votée. M. Buffet justifiait ainsi cette résolution :
« M. le Président de la République, ayant constitué
« le Sénat en Haute-Cour de justice, le devoir de
« chacun de ses membres est de se soumettre à ce
« décret et d'accepter les fonctions, si pénibles
« qu'elles soient, qu'il lui confère. J'obéis pour ma
« part scrupuleusement à la constitution. Elle me
« rend juge. Je me résigne à être juge, mais je ne
« veux l'être que dans les conditions déterminées par
« les lois constitutionnelles. Or, le même article 12
« qui confère au Président de la République le droit
« de constituer le Sénat en Haute-Cour de justice
« porte aussi que le mode de procéder pour l'instruction, l'accusation, le jugement sera déterminé par
« une loi. Jusqu'ici cette loi n'existe pas. La Charte
« constitutionnelle qui donnait aussi au roi le droit
« de constituer la Chambre des Pairs en Cour de
« justice, laissait au moins par son silence à cette
« haute juridiction le droit de régler discrétionnaire-

« rement sa procédure criminelle. En faisant elle-
« même son règlement, la Chambre des Pairs exer-
« çait un droit que la Charte de 1830 lui conférait
« implicitement, en ne le lui interdisant pas. Il n'en
« est plus ainsi aujourd'hui. La Constitution non
« seulement n'accorde pas mais elle refuse formelle-
« ment au Sénat constitué en Haute-Cour de justice
« le droit de déterminer lui-même, par un simple rè-
« glement, la procédure qu'il devra suivre » (1).

Le ministre de la justice, M. Thévenet, répondit que les principaux auteurs de la loi constitutionnelle avaient prévu l'absence d'un règlement de procédure promulgué en temps utile, il invoqua l'opinion de M. Dufaure, garde des sceaux en 1875, lequel s'exprimait ainsi : « Quant aux formes à suivre pour
« l'instruction et le jugement, le Sénat les règlera lui-
« même, comme l'avait fait, avec tant de fermeté, la
« Chambre des Pairs en 1830, ou bien elles seront
« réglées par une loi spéciale ».

La question préalable réclamée contre le projet de résolution de M. Buffet fut prononcée par 172 voix contre 77.

Satisfait de ce succès de principe, le gouvernement s'employa aussitôt à enlever à ses adversaires tout prétexte à contester la validité des actes judiciaires auxquels la Chambre Haute allait procéder.

(1) *Journal officiel*, 1889, séance du 8 avril.

Trois jours séparaient encore de la date fixée pour la réunion de la Haute-Cour ; le gouvernement sollicita et obtint de la Chambre des députés le vote de la loi de procédure qui fut promulguée dès le 10 avril.

Il résulte du texte de cette loi comme aussi des déclarations faites par le rapporteur du Sénat, M. Morellet, qu'elle est exclusivement applicable aux inculpés d'attentat contre la sûreté de l'Etat ; elle ne s'applique qu'au cas où le Sénat est constitué en Haute-Cour de justice par un décret pour connaître d'un attentat à la sûreté de l'Etat ; la procédure à suivre en cas de mise en accusation prononcée par la Chambre des députés a été laissée complètement en dehors ; de plus, cela ressort nettement du titre lui-même de la loi : *Loi du 10 avril 1889 sur la procédure à suivre devant le Sénat pour juger toute personne inculpée d'attentat commis contre la sûreté de l'Etat.*

M. Morellet l'avait également fait remarquer : « La
« procédure relative à la magistrature exercée par les
« Chambres concerne deux ordres d'inculpés : 1° le
« Président de la République ou les ministres accu-
« sés par la Chambre et jugés par le Sénat ; 2° toutes
« autres personnes jugées par le Sénat. Il y a pour
« ces deux ordres d'inculpés à instituer deux procé-
« dures qui seraient nécessairement différentes dans
« leurs cadres, différentes aussi par la nature et l'im-
« portance des difficultés qu'on y rencontre. La pre-

« mière, celle qui est spéciale aux ministres et au
« Président de la République, se déroule successive-
« ment devant les deux Chambres. La seconde, celle
« qui est relative aux inculpés d'attentat contre la
« sûreté de l'Etat, ne se suit que devant une seule des
« deux fractions de la représentation nationale, le
« Sénat. La première soulève de délicats problèmes
« de droit public tenant tant à la qualité des accusés
« qu'à la situation de l'accusateur ; la seconde ne
« donne pas lieu à ces problèmes, car le procès ne
« s'y débat plus, comme lorsqu'il s'agit du Président
« de la République ou des ministres accusés par la
« Chambre, entre une branche de la législature qui
« accuse et les détenteurs — récents ou actuels —
« du Pouvoir exécutif, qui se défendent. Votre Com-
« mission a été vivement frappée de l'indépendance
« de ces deux procédures l'une à l'égard de l'autre,
« des différences qui existent entre les grandes divi-
« sions de chacune d'elles, de l'inégalité des difficul-
« tés qu'on y a à résoudre. Aussi bien, a-t-elle pensé
« que dans l'accomplissement du mandat qu'elle a
« reçu de vous, il y avait lieu pour elle à *élaborer*
« *deux projets de loi distincts : l'un se rattachant aux*
« *attentats, l'autre se rattachant à la responsabilité*
« *pénale des ministres et du Président de la Répu-*
« *blique* » (1).

(1) Rapport Morellet au Sénat, *J. Off.*, 12 février 1889.

Dans l'état de choses actuel, si la Chambre des députés mettait en accusation le Président de la République ou un ministre, il y aurait lieu de se demander si, en l'absence d'une loi de procédure, le Sénat aurait le pouvoir de fonctionner comme Haute-Cour de justice. Il est permis de soutenir l'affirmative et de dire qu'il ne faut pas de toute nécessité une loi de procédure pour qu'une juridiction légalement établie puisse fonctionner. Il y a même dans ce sens un précédent qu'on peut invoquer pour soutenir cette idée ; c'est ainsi que les Conseils de préfecture, créés par la loi du 28 pluviôse an VIII, n'ont été dotés d'une loi de procédure que le 22 juillet 1889 et cependant ils ont exercé leurs attributions sans que cette loi ait été votée.

C'est là aussi l'avis de M. Duguit lorsqu'il prétend que la disposition de l'art 12 (5^o) de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 est purement énonciative et l'on ne saurait certainement en conclure que l'exercice du droit de la Chambre de mettre en accusation le Président de la République et les ministres et le droit du Sénat de les juger soient subordonnés à la confection d'une loi de procédure.

Il serait désirable cependant que le législateur comble cette lacune et fasse une loi de procédure pour juger le Président de la République et les ministres. M. Morellet, rapporteur de la loi du 10 avril 1889, annonçait cette loi et promettait à cette époque qu'on

s'en occuperait sans tarder, mais le Parlement n'a encore rien fait dans ce sens.

Le cas échéant, la Chambre des députés pour la mise en accusation du Président de la République et des ministres, le Sénat pour le jugement pourraient, à défaut d'une loi spéciale de procédure, s'inspirer des précédents de 1830.

Les dispositions du Code d'instruction criminelle, ainsi que toutes les autres lois générales d'instruction criminelle qui ne sont pas contraires à la loi de 1889, sont appliquées à la procédure devant la Haute-Cour de justice « s'il n'en est autrement ordonné par le Sénat ». C'est là la pensée de l'art. 32 de la loi de 1889 et cet article reproduit strictement l'opinion de la Commission du Sénat qui n'a pas voulu faire un Code complet de procédure mais au contraire, suivant l'expression de M. Morellet « laisser à la Haute-
« Cour le soin d'adapter à chaque cas les principes
« généraux du droit. Le projet, disait encore M. Mo-
« rellet, institue les formes et les garanties protec-
« trices des droits de la défense et des droits de l'ac-
« cusation dans ce qu'elles ont d'essentiel ; il débar-
« rasse aussi le fond de la cause de la plupart des
« discussions incidentes qui pourraient retarder la
« marche du procès et se trouve avoir par là sa très
« sérieuse raison d'être ; mais cependant, pour tous
« les points qu'il n'a pas abordés, il laisse votre tri-
« bunal poursuivre dans son indépendance et sa sou-

« veraineté les solutions les meilleures en ne l'em-
« prisonnant pas dans les cadres trop rigides ou trop
« étroits d'une loi qui prétendrait avoir tout prévu,
« tout réglé et ne laisserait rien à son initiative ».

M. Lefèvre-Pontalis avait demandé à la Chambre des députés, le 9 avril 1889, qu'on supprimât dans l'art. 32 de la loi en discussion ces mots « s'il n'en est autrement ordonné par le Sénat ». Il semblait craindre des abus de la Haute-Cour, abus capables d'enlever aux accusés les garanties de droit commun. M. Camescasse, rapporteur de la loi devant la Chambre des députés, répondit que cette disposition n'avait d'autre but que de permettre au Sénat de modifier des points de détail qui ne cadreraient pas avec l'ensemble. « Les principes généraux du Code d'instruction criminelle subsistent et je ne puis admettre, » ajoutait M. Camescasse, que la haute Assemblée, « après les discussions qui ont eu lieu dans son sein » et ici, puisse profiter de la disposition critiquée « pour léser en quoi que ce soit les droits de la défense (1).

(1) *J. Off.* du 10 avril 1889, p. 899.

SECTION II

Procédure à suivre lorsque le Sénat est constitué en Haute-Cour de justice par un décret pour connaître d'un crime d'attentat à la sûreté de l'État.

CHAPITRE PREMIER

PRÉLIMINAIRES

C'est, nous l'avons vu, le seul cas dans lequel la loi du 10 avril 1889 soit applicable. Les auteurs de cette loi ont pris pour exemple la procédure criminelle de droit commun et ont voulu donner aux inculpés devant la Haute-Cour toutes les garanties que le Code d'instruction criminelle donne aux accusés devant la Cour d'assises.

Le Sénat est constitué en Haute-Cour de justice par un décret qui « fixe le jour et le lieu de sa « première réunion. La Cour a toujours le droit de « désigner un autre lieu pour la tenue de ses « séances » (art. 1, loi du 10 avril 1889). Le gouverne-

ment a donc la faculté de désigner une ville quelconque autre que Paris pour la première séance, s'il le croit utile; mais le Sénat est toujours libre de fixer le lieu où il tiendra ses audiences.

Le décret doit être promulgué au *Journal officiel* (1) et il doit être notifié au Président du Sénat qui en donne lecture à l'ouverture de la première audience « Le Sénat entend en audience publique la lecture du décret qui le constitue en Cour de justice... » art. 6 (1^o) loi du 10 avril 1889.

L'art. 2 de la loi du 10 avril 1889 porte que « tous les sénateurs élus antérieurement à ce décret sont « tenus de se rendre à la convocation qu'il renferme, « à moins qu'ils n'aient à présenter des motifs d'excuse; ces motifs sont appréciés par le Sénat en « Chambre du conseil ». Il n'y a pas de peine édictée contre les sénateurs absents dont les excuses n'auraient pas été admises.

Enfin, dans son dernier paragraphe, cet art. 2 décide que « les sénateurs élus postérieurement au décret de convocation ne pourront connaître des faits incriminés ». Et cette disposition est très sensée qui n'expose pas les sénateurs à être élus en vue d'un procès déterminé mais elle offre des difficultés si la Haute-Cour est appelée à revenir sur des condamnations prononcées par contumace; le nombre des

(1) *J. Off.* du 9 avril 1889 et du 5 septembre 1899.

juges peut être alors singulièrement diminué.

La question fut agitée en 1899. Le renouvellement partiel du Sénat devait avoir lieu en janvier 1900 et la Haute-Cour, avant l'expiration de ses pouvoirs, avait rendu, le 4 janvier, l'arrêt statuant à l'égard des accusés qui avaient comparu devant elle. Deux accusés, MM. de Lur-Saluces et Marcel Habert, étaient contumax, ce dernier s'était constitué prisonnier le 20 décembre 1899 et l'affaire avait été disjointe mais revint le 19 février suivant devant la Haute-Cour qui se demanda aussitôt si les sénateurs, qui avaient répondu à l'appel nominal lors de la première audience, c'est-à-dire le 18 septembre 1899, qui faisaient partie de la série sortante et qui avaient été réélus avaient conservé le droit de siéger comme membres de la Haute-Cour.

Le Sénat, siégeant comme Assemblée législative, avait eu à s'occuper de cette question le 23 décembre 1899. M. Eugène Guérin avait demandé si les sénateurs appartenant à la série sortante, c'est-à-dire dont les pouvoirs expiraient le 4 janvier, auraient le droit de continuer à siéger à la Haute-Cour et de participer au jugement. « Le jour où notre mandat a pris fin, disait-il, nous cessons d'être juges » (1)

La thèse contraire fut soutenue par M. Thévenet. « La Haute-Cour, répondait-il, a été saisie par le

(1) *J. Off.* du 24 déc. 1899.

« décret du 4 septembre, elle s'est constituée le 18
« septembre et, ce jour-là, telle qu'elle était compo-
« sée elle était définitivement acquise aux accusés
« qu'elle était appelée à juger. C'est au moment de
« la constitution que l'indissolubilité entre le mandat
« de sénateur et le mandat du juge doit exister ».

M. Waldeck-Rousseau soutint une théorie qui nous semble plus juste. D'après lui, le Sénat, siégeant comme assemblée parlementaire, n'était pas qualifiée pour trancher le différent ; il pensait que cette question qui est de la compétence du juge, de la compétence du tribunal, c'est à dire de la Haute-Cour, ne peut être résolue comme elle le serait devant une autre juridiction que par la juridiction elle-même ; il convenait ensuite que ceux-là seuls pouvaient être juges qui, au moment de la promulgation du décret, étaient déjà sénateurs.

Et ce débat, devant le Sénat, ne fut suivi d'aucun vote ; l'avis de M. Waldeck-Rousseau, président du conseil, prévalut et le Sénat, assemblée parlementaire, ne prit aucune décision.

Devant la Haute-Cour le Procureur général présenta ces réquisitions :

« Les membres du Sénat qui peuvent siéger aujourd'hui sont : 1° les juges qui ont concouru à l'arrêt
« définitif que la Cour a rendu le 4 janvier 1900 ;
« 2° les sénateurs ayant manqué à une audience autre
« que celle 18 septembre 1899.

« Les membres, *qui ne peuvent siéger*, sont : 1° les « ministres ; 2° les membres de la Commission « d'instruction ; 3° les absents à l'audience du 18 septembre 1899 ; 4° les excusés de ce jour ; 5° les réélus « depuis l'ouverture des débats » (1)

La défense n'accepta pas ces réquisitions et déposa de son côté des conclusions tendant à ce que la Haute-Cour se déclarât « quant à présent et dans sa composition actuelle incompétente » et elle indiquait la nécessité d'un nouveau décret de convocation rendu par le Président de la République.

La Haute-Cour, par un arrêt du 20 février 1900, adopta les réquisitions du Procureur général et écarta les conclusions de la défense. Elle décidait : 1° que les sénateurs élus ou réélus lors du renouvellement triennal, le 28 janvier 1900, ne pourraient connaître de l'affaire suivie contre M. Marcel Habert ; 2° que tous les sénateurs, élus avant le décret de convocation du 4 septembre 1899, qui avaient été présents à l'audience du 18 septembre, connaîtraient de l'affaire et seraient tenus de siéger ; 3° qu'elle était compétente et qu'il n'y avait pas lieu de recourir à un nouveau décret de convocation (2).

C'est là l'exposé succinct des faits, tels que les a appréciés le Sénat, mais la doctrine s'est occupée éga-

(1) *Le Droit*, 20 février 1900.

(2) *Le Droit*, 21 février 1900.

lement de cette question. M. Moreau l'a étudiée avec un soin tout à fait minutieux et les idées qu'il a émises à ce sujet méritent d'être retenues (1).

Les éléments de la Haute-Cour, fait-il remarquer, sont exclusivement fournis par le Sénat ; cependant, à partir du jour où un décret l'a constitué en Haute-Cour de justice, les sénateurs acquièrent une qualité nouvelle, ils deviennent des juges. La fonction judiciaire n'abolit pas la fonction législative et politique ; mais elle ne se confond pas avec elle, elle ne lui est point subordonnée. Le règlement du Sénat, assemblée politique, ne s'applique plus, et la procédure de la Haute-Cour est réglée dans son ensemble par une loi spéciale. La Haute-Cour de justice doit donc agir et être regardée comme les autres juridictions.

Sans doute, elle diffère sur certains points de détail des autres juridictions, mais, sauf un texte précis de la loi ou un autre obstacle absolu dans les faits, les grands principes, applicables aux tribunaux de droit commun, lui sont également applicables.

« Pour toutes les juridictions en général, la composition du tribunal, telle qu'elle existe au jour où l'affaire s'engage, est définitivement acquise aux justiciables. C'est la solution donnée pour le jury d'expropriation par la loi du 3 mai 1845, art. 45 :

(1) *Chronique constitutionnelle et parlementaire*, n° de novembre-décembre 1902. Moreau, p. 487.

« Les opérations commencées par un jury et qui ne
« sont pas encore terminées au moment du renou-
« vellement annuel de la liste générale mentionnée
« en l'art. 29, sont continuées jusqu'à conclusion
« définitive par le même jury. Il en est de même
« pour le jury criminel, pour les juridictions civiles
« ou administratives, leurs membres désignés pour
« un autre tribunal, où démissionnaires achèvent
« l'examen des affaires commencées devant eux, de
« même encore pour les tribunaux de commerce. »

Cela est équitable, car les justiciables auraient lieu d'être mécontents s'ils devaient recommencer les débats à cause de l'expiration des pouvoirs d'un juge, car leurs intérêts pourraient, par cette longue procédure, être gravement lésés.

Cette solution, qui n'est pas formellement écartée par la loi de procédure du 10 avril 1889, peut donc s'appliquer à la Haute-Cour de justice. Loin d'écarter cette solution, la loi précitée déclare dans son art. 2 que « les sénateurs élus postérieurement au décret
« de convocation ne peuvent connaître des faits in-
« criminés », semblant ainsi indiquer qu'elle adopte l'une des conséquences du principe qui fixe définitivement la composition du tribunal au jour où il est saisi. Si elle avait voulu exclure l'autre conséquence et retirer leur pouvoir judiciaire aux sénateurs dont les pouvoirs sont expirés, elle n'aurait pas hésité à le dire nettement.

Une autre grave question avait divisé les esprits : Les sénateurs qui sont soumis au renouvellement et réélus au cours du procès peuvent-ils siéger ? Ils ne le peuvent pas ; l'art. 2 de la loi du 10 avril 1889 porte dans son dernier paragraphe que « les sénateurs, élus postérieurement au décret de convocation, ne pourront connaître des faits incriminés ».

Par là on a voulu empêcher que le procès, engagé devant la Haute-Cour, serve aux candidats en quoi que ce soit et, de plus, les élus arrivant au Sénat, transformé en Haute-Cour, auraient pu garder un souvenir trop cuisant des récentes luttes électorales.

« Et alors, bien que cela semble extraordinaire, on est forcé, dit M. Moreau, de reconnaître, que, dans la série sénatoriale sortante, les membres qui ont échoué devant les électeurs continueront de siéger et ceux qui auront réussi seront exclus. Le résultat paraît déconcertant et même il s'accorde difficilement avec l'idée qui est souvent donnée comme la raison d'être de la Haute-Cour sénatoriale, l'idée que les crimes politiques doivent être jugés par des hommes politiques, seuls interprètes autorisés de la nation qui est la principale intéressée dans la question (1). »

(1) Moreau, *op. citat.*, p. 488.

Les débats qui vont se dérouler devant la Haute-Cour « sont présidés par le président du Sénat ou, à son défaut, par l'un des vice-présidents désigné par le Sénat » (art. 15, loi du 10 avril 1889).

Il n'y a pas de parquet permanent auprès de la Haute-Cour de justice qui est essentiellement temporaire. Le parquet de la Haute-Cour est institué par le décret de convocation ; il se dissout avec elle. Aux termes de l'art. 3 de la loi de procédure : « le « Président de la République nomme parmi les « membres des Cours d'appel ou de la Cour de cassation : 1° un magistrat chargé des fonctions de « procureur général ; 2° un ou plusieurs magistrats « chargés de l'assister comme avocats généraux. ». Cette nomination prend place dans le décret de convocation de la Haute-Cour (1). En 1889 et en 1899 le procureur général près la Cour d'appel de Paris fut désigné pour soutenir l'accusation devant la Haute-Cour. Si la Haute-Cour est appelée à se réunir de nouveau pour juger un contumax, un nouveau décret n'est pas nécessaire pour désigner le Procureur général, à moins que celui qui avait été nommé par le décret de convocation n'ait été, dans l'intervalle, investi d'autres fonctions ; et si ces nouvelles fonctions sont l'une de celles visées par l'art. 3 précité, le décret du Président de la République peut main-

(1) Décrets du 8 avril 1889, art. 2, et du 4 septembre 1899, art. 2.

tenir le même Procureur général. C'est ainsi qu'en 1901 le Procureur général, près la Haute-Cour, qui siégea en 1899, avait été nommé Président de Chambre à la Cour de cassation depuis la séparation de la Haute-Cour, et, la Haute-Cour ayant été convoquée de nouveau le 24 juin 1901, pour juger un contumax qui comparaisait, un décret du 31 mai 1901 maintint dans ses anciennes fonctions de procureur général, M. Octave Bernard, devenu depuis président de Chambre à la Cour Suprême.

Comme tous les autres tribunaux, la Haute-Cour a besoin d'un greffier et d'huissiers. A ce sujet, l'art. 4 de la loi du 10 avril 1889 porte que le secrétaire général de la Présidence du Sénat remplit les fonctions de greffier de la Haute-Cour ; ce secrétaire général est nommé par le bureau du Sénat. Il peut être assisté de commis-greffiers assermentés qui sont nommés par le Président du Sénat. C'est le greffier qui préside aux appels nominaux, qui signe les arrêts de la Cour avec le Président (art. 26, loi du 10 avril 1889), c'est lui encore qui notifie aux accusés l'arrêt définitif de la Cour. Après chaque arrêt définitif, les pièces du greffe sont déposées dans les archives du Sénat.

Les huissiers du Sénat remplissent pour le service d'ordre intérieur les fonctions d'huissiers audien-
ciers (art. 4, loi du 10 avril 1889).

Enfin toujours en vertu du même article, les actes

de procédure de la Haute-Cour sont signifiés par les huissiers des Cours et tribunaux.

Le législateur de 1889 a prévu le cas où l'instruction du crime d'attentat à la sûreté de l'Etat aurait été commencée par la justice ordinaire et il a décidé dans l'art. 5 que « toutes les pièces de l'information « commencée par la justice ordinaire sur les faits in- « criminels sont envoyées au procureur général désigné « conformément à l'article 3. Néanmoins, les magis- « trats qui ont commencé l'information continuent « à recueillir les indices et les preuves jusqu'à ce que « le Sénat ait ordonné qu'il soit procédé devant « lui ».

Le Sénat est donc constitué en Cour de justice par un décret du Président de la République rendu en Conseil des ministres ; ce décret doit être promulgué au *Journal officiel* (1) et notifié au Président du Sénat qui en donne lecture à l'ouverture de la première audience (2) (art. 6, loi du 10 avril 1889). Puis le Président du Sénat déclare, après avoir lu les textes constitutionnels, que le Sénat est constitué en Haute-Cour de justice. Personne ne peut prendre la parole, et ceux qui ont des observations à présenter, doivent attendre la réunion en Chambre du Conseil. Les inculpés ne peuvent être admis à assister à cette

(1) *J. Off.*, 9 avril 1889, 5 septembre 1899.

(2) *J. Off.*, n°s du 9 avril 1889 et du 19 septembre 1899.

première audience. En vertu de l'art. 16 (1^o) de la loi de procédure, il est procédé à l'appel nominal des sénateurs présents. L'appel est fait par le greffier en chef qui peut être suppléé en cas d'absence ou d'empêchement par l'un des greffiers ; la lettre, par laquelle doit commencer l'appel, nominal, est tirée au sort.

L'appel nominal terminé, le Président ordonne, conformément à l'art. 6, d'introduire les membres du ministère public. L'audience est publique. Le Procureur général donne lecture de son réquisitoire, après quoi, le Président donne acte au procureur général, au nom de la Cour, du dépôt fait entre ses mains ainsi que des pièces de procédure et des actes d'instruction qui y sont joints. Les membres du parquet se retirent et la Cour se forme en Chambre du Conseil pour prendre telle détermination qu'il appartiendra sur l'affaire dont elle est saisie et aussi pour statuer sur les excuses.

Lorsque la délibération en Chambre du Conseil est terminée, l'audience publique est reprise ; les membres du parquet sont introduits et lecture est donnée par le Président de l'arrêt rendu par la Haute-Cour.

Si le Sénat retient l'affaire, comme il l'a fait en 1889 et en 1899, l'instruction en est confiée à une Commission d'instruction.

CHAPITRE II

COMMISSION D'INSTRUCTION

L'instruction est confiée à une Commission de neuf sénateurs. Cette Commission prononce sur la mise en accusation. Elle comprend neuf sénateurs qui sont nommés au scrutin de liste, en séance publique et sans débats, chaque année, au début de la session ordinaire ; elle choisit son président et le Sénat élit de la même manière cinq membres suppléants (art. 7, loi du 10 avril 1889).

Le législateur n'a pas voulu et avec raison que les membres de la Commission fussent élus au moment où le Sénat est déjà saisi en vue d'une affaire déterminée ; c'est pourquoi les membres de cette Commission seront élus au début de la session ordinaire.

Il est à remarquer que le Sénat est obligé de voter deux fois, tout d'abord pour les membres titulaires,

ensuite pour les membres suppléants ; on ne pourrait donc, en aucun cas, considérer comme suppléants les cinq membres qui auraient obtenu le plus grand nombre de suffrages après les titulaires élus.

La Commission choisit son Président qui procède à l'instruction sur la décision de la Haute-Cour (art. 8).

Le Président de la Commission d'instruction est assisté et suppléé au besoin par des membres de la Commission désignés par cette dernière.

Il est investi des pouvoirs attribués par le Code d'instruction criminelle au juge d'instruction, sous les réserves et avec les modifications indiquées dans la loi du 10 avril 1889.

Il peut aussi décerner un mandat d'arrêt sans qu'il soit besoin des conclusions du ministère public.

Il ne rend point d'ordonnances (art. 8, loi du 10 avril 1889).

C'est la Commission elle-même, qui, après communication au ministère public, statue sur la demande de mise en liberté provisoire et elle statue sans recours. La mise en liberté provisoire ne saurait être utilement réclamée dès que les débats sont ouverts ; elle ne pourrait être alors prononcée qu'en cas de renvoi des débats à une date ultérieure (1).

Aussitôt que l'instruction est terminée, le Président

(1) Arrêt de la Haute-Cour du 23 novembre 1899.

de la Commission remet le dossier au procureur général; chaque accusé a le droit de se faire assister d'un avocat dès sa première comparution devant la Commission d'instruction; si l'inculpé ne défère pas à cette disposition de la loi, le Président lui en désigne un d'office, mais l'inculpé n'a pas le droit d'exiger la présence de plusieurs avocats (1). En outre, l'accusé auquel il a été commis un avocat d'office ne peut soutenir qu'il n'est assisté d'aucun conseil ni réclamer un sursis (2).

Certains inculpés, en 1899, avaient réclamé le droit d'avoir plusieurs conseils et avaient prétendu que tous leurs avocats fussent admis aux actes de l'instruction. Il convient tout d'abord d'observer qu'ils se fondaient d'abord sur l'art. 32 de la loi du 10 avril 1889, qui porte que « les dispositions du Code d'instruction criminelle et de toutes les autres lois générales d'instruction criminelle, qui ne sont pas contraires à la présente loi, sont appliquées à la procédure s'il n'en est autrement ordonné par le Sénat », et ensuite sur la décision prise par la Haute-Cour, le 18 septembre 1899, qui rendait applicable, à la procédure qui allait se dérouler, la loi du 8 décembre 1897. Ce faisant, la Haute-Cour avait voulu se rapprocher, autant qu'il lui était possible, des autres juridictions.

(1) Arrêt de la Haute-Cour du 12 octobre 1899.

(2) Arrêt de la Haute-Cour du 2 décembre 1899.

Or, la loi du 8 décembre 1897 permet la présence des défenseurs aux actes de l'instruction. Le président de la Commission permet à chacun des inculpés de prendre deux conseils et n'autorisa que la présence d'un avocat aux actes de l'instruction (1). Cette solution nous paraît équitable, car la loi de 1897 n'a pas rendu publique l'instruction qui, en principe, est restée secrète. L'arrêt porte que : « l'unique préoccupa-
« tion du législateur a été de placer un témoin
« dans la chambre d'instruction à côté de l'inculpé et
« de prémunir ce dernier contre une question cap-
« tieuse ou une pression morale », pour répondre au vœu de la loi, il suffit évidemment qu'un seul défenseur assiste à la procédure. Le secret de l'instruction pourrait ne plus être observé si plusieurs avocats pouvaient assister à l'instruction.

C'est devant la Commission d'instruction que doivent être invoqués tous les motifs de nullité à l'encontre des actes accomplis avant la réunion de ladite Commission ; toutes les conclusions qui viseraient ces actes seraient tardives et déclarées irrecevables devant la Haute-Cour.

« Aussitôt que l'instruction est terminée, le Président de la Commission remet le dossier au Procureur général (art. 9). »

Après que le Procureur général a rendu le *dossier*

(1) Arrêt de la Commission du 12 octobre 1899.

de l'instruction avec ses réquisitions écrites, communication en est donnée aux conseils des inculpés par la voie du greffe où le dossier demeure au moins pendant trois jours (art. 9).

Après l'expiration du délai fixé pour la communication du dossier de l'instruction aux conseils des inculpés et au jour déterminé par le Président de la Commission d'instruction, celle-ci se réunit sous le nom de *Chambre d'accusation*, et entend, en présence du Procureur général, la lecture : 1° du rapport sur l'instruction présenté par le Président ou l'un de ses assesseurs désignés par l'art. 8 ; 2° des réquisitions écrites du Procureur général ; 3° des mémoires que les inculpés auraient fournis.

Lorsque le Procureur général s'est retiré, la Chambre d'accusation statue sur la mise en accusation, par décision spéciale, pour chaque inculpé sur chaque chef d'accusation. Elle a le droit de rendre des arrêts de non-lieu, le même pouvoir est accordé à la Commission d'instruction (1).

De même encore la Commission d'instruction peut se déclarer incompétente à l'égard d'une affaire et en prononcer la disjonction (2).

Lorsqu'il y a dans une affaire des accusés présents

(1) Arrêt de la Commission d'instruction, 11 octobre 1899. Arrêt de la Chambre d'accusation, 30 octobre 1899.

(2) Arrêt de la Commission d'instruction visant Goujat et de Susini.

et des accusés contumax, la Chambre d'accusation a le droit de statuer à l'égard des seconds comme à l'égard des premiers et de les renvoyer par un même arrêt devant la Haute-Cour (1).

Les arrêts sont rendus en Chambre du conseil, il y est fait mention des sénateurs qui y ont concouru et ils doivent être signés par eux. Ces arrêts contiennent une ordonnance de prise de corps (art. 11 et 12).

Les arrêts de la Commission d'instruction statuant comme Chambre d'accusation sont-ils susceptibles d'appel ou d'opposition devant la Haute-Cour? En 1899, la question a été soulevée par un accusé dont l'opposition fut formée au greffe de la prison, notifiée au Président de la Haute-Cour et au ministère public; cet accusé concluait non seulement que la Haute-Cour réformât la décision frappée d'opposition, mais encore qu'elle déclarât nuls tous les actes de procédure faits après l'opposition.

La Haute-Cour a déclaré cette opposition non recevable par un arrêt du 15 novembre.

M^e Evain soutenait que le droit d'appel existe comme principe en matière criminelle et que, pour l'écarter, il faut un texte formel; dans l'espèce, disait-il, la juridiction d'appel se trouvait désignée par la force des choses: la Haute-Cour était naturellement appelée à juger les recours formés contre

(3) Arrêt de la Chambre d'accusation du 30 octobre 1899.

les arrêts de sa Commission. En outre, le recours n'est interdit que pour les décisions qui statuent sur la mise en liberté provisoire (art. 8, loi du 10 avril 1889); pour les autres cas, il est donc admis en principe.

Ces arguments n'ont pas paru très convaincants à la Haute-Cour et à M. Moreau. Ce dernier dit que « le droit d'appel, loin d'être admis comme principe « en matière criminelle, est exclu pour les décisions « des Cours d'assises : il est limité pour les jugements « des tribunaux correctionnels (art. 172, Code d'instruction criminelle), il n'est entier que pour les « sentences de la simple police. Il n'est donc pas « général. Dès lors, il ne suffit pas de montrer que la « Haute-Cour est naturellement indiquée comme « tribunal d'appel. Il faudrait d'autres preuves. Les « travaux préparatoires ne signalent l'idée d'un « recours que pour le cas où serait adopté le système qui remet la direction de la procédure préparatoire au président du Sénat, ce système n'a « pas prévalu; et précisément l'un des motifs qui « l'ont fait écarter, est tiré des inconvénients que « présenterait l'organisation de ce droit d'opposition. « Le rapport de la loi de 1889 est plutôt défavorable « à l'idée d'un recours (1) ».

Le législateur de 1889 n'a pas voulu admettre le

(1) Moreau, *op. citat.*, p. 478.

recours ; il avait compris en effet que les oppositions aux actes du président seraient grosses de conséquences et on peut en déduire que les oppositions aux actes de la Commission en comportaient et d'aussi graves et d'aussi certaines. Si la loi les avait acceptées, elle eût certainement organisé avec minutie l'exercice d'un tel droit, et, en ne le faisant point, elle a manifesté son intention d'exclure tout recours.

CHAPITRE III

LE JUGEMENT

Lorsque l'instruction est achevée et la mise en accusation prononcée, on en arrive au jugement. Le Procureur général rédige l'acte d'accusation, cet acte expose tout d'abord la nature du fait qui forme la base de l'accusation, et ensuite les circonstances du fait.

L'arrêt de mise en accusation et l'acte d'accusation sont notifiés aux accusés trois jours au moins avant le jour de l'audience. Il en est laissé copie à chacun d'eux avec citation à comparaître devant la Cour au jour fixé par le Président du Sénat (art. 13 et 14).

Une convocation des membres de la Haute-Cour est insérée au *Journal Officiel*.

Au jour et à l'heure fixés, les débats sont ouverts et l'article 15 déclare que, pour le jugement la publi-

cité des débats est nécessaire, ils sont présidés par le Président du Sénat, ou, à son défaut, par l'un des Vice-Présidents désigné par le Sénat.

Les membres de la Commission d'instruction ne peuvent participer aux débats ni concourir au jugement s'ils sont récusés par la défense (art. 16, 3^o). Hormis ce cas, aucun sénateur ne peut être récusé ni par le ministère public, ni par les accusés. Une demande de renvoi devant un autre tribunal pour cause de suspicion légitime équivaudrait à une demande de récusation et ne serait pas [recevable (1)].

Cependant ce droit de récusation fut reconnu par la loi du 10 mai 1791 (art. 21), par la loi du 20 thermidor an IV (art. 9), par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII (art. 127), par la constitution de 1848 (art. 96), par le sénatus-consulte du 10 juillet 1852 (art. 21). Dans la séance du 9 avril 1889, la Chambre des députés a repoussé un amendement tendant à donner aux inculpés le droit de récuser douze sénateurs. En 1899, dans des conclusions que voulaient faire admettre les accusés, la défense prétendait qu'elle avait des droits à exercer et elle citait le droit de récusation, droit naturel de l'accusé ; elle tentait d'obtenir ce droit de récusation en s'appuyant sur l'article 342 du Code d'instruction criminelle qui vise le renvoi pour suspicion légi-

(1) Arrêt du 15 novembre 1899.

time et cette suspicion légitime, prétendait-elle, atteint les membres de la Haute-Cour affiliés à la franc-maçonnerie. Ces membres doivent donc être récusés. En l'espèce, l'article 542 est inapplicable ; il prévoit une cause de suspicion qui frappe une *juridiction entière* ; il renvoie l'affaire et non les juges suspects ; il suppose l'existence d'autres juridictions, semblables à celle qui est suspectée, et la Haute-Cour n'a pas de juridiction semblable. De plus, les art. 27 à 31 de la loi de 1889 excluent naturellement toute possibilité de récusation en réglant d'une manière très précise tous les cas où la question de récusation aurait pu se produire : C'est ainsi qu'on a décidé que les voix de tous les sénateurs sont comptées quels que soient les degrés de parenté ou les alliances existant entre eux. Les cas d'abstention sont également prévus et déterminés par les art. 28, 29 et 30 :

Art. 28. — « Tout sénateur est tenu de s'abstenir
« s'il est parent ou allié de l'un des inculpés jusqu'au
« degré de cousin issu de germain inclusivement, ou
« s'il a été entendu comme témoin de l'instruction.
« S'il a été cité comme témoin et qu'il ait déclaré
« n'avoir aucun témoignage à fournir, il devra con-
« courir à tous les arrêts et décisions. »

Art. 29. — « Tout sénateur qui croit avoir des
« motifs de s'abstenir indépendamment de ceux qui
« sont mentionnés à l'article précédent doit les dé-

« clarer au Sénat, qui prononce sur son abstention,
« en Chambre du Conseil. Il est tenu de siéger si les
« motifs d'abstention ne sont pas jugés valables. »

Art. 30. — « Les sénateurs, membres du gouver-
« nement, ne prennent part ni à la délibération ni au
« vote sur la culpabilité ».

Donc, en matière de récusation, la loi du 10 avril 1889 contient un système complet et exclusif, par conséquent, l'art. 542 du Code d'instruction criminelle ; elle admet un cas de récusation et c'est une exception, elle le dit formellement dans son article 16 (3°) ; elle ordonne à certains sénateurs de s'abstenir (art. 28), elle prescrit à la Haute-Cour d'examiner les motifs d'abstention allégués par ses membres et on doit en conclure que la loi de 1889 écarte ainsi le droit de récusation d'autant plus nettement qu'elle l'admet en un cas particulier.

Aux termes de l'art. 16 (1° et 2°), au commencement de chaque audience il est procédé à l'appel nominal. Les sénateurs qui n'auraient pas été présents à toutes les séances ne pourraient pas concourir au jugement.

Il résulte du texte de l'art. 16 que les sénateurs qui n'auraient pas été présents à la première audience ne pourraient concourir au jugement ; ce serait vainement qu'un membre absent à la première audience invoquerait, pour recouvrer le droit de siéger, le fait que cette audience n'est consacrée

qu'à la lecture du décret constituant le Sénat en Cour de justice et à l'audition du réquisitoire du Procureur général ; le 10 novembre 1899, la Cour a rendu un arrêt qui tranche souverainement la question, « Attendu, dit cet arrêt, que l'art. 16 (2°) est « absolu et s'applique aussi bien aux arrêts qui précèdent la discussion au fond qu'à ceux sur le fond. « — Par ces motifs, décide que ceux qui n'ont pas « assisté à l'audience du 18 septembre ne pourront « pas concourir au jugement. »

M. Moreau critique très longuement cet arrêt (1), mais les raisons qu'il donne ne nous semblent pas très convaincantes. Le texte invoqué ne lui paraît pas décisif. L'art. 16 (2°), dit-il, est compris dans le chapitre III, loi de 1889, chapitre consacré au jugement ; il semble donc étranger à l'audience initiale, prévue par l'art. 6, lequel figure dans le chapitre II de l'instruction et de la mise en accusation. L'art. 15 est incontestablement relatif aux audiences qui conduisent au jugement car il déclare : « les *débats* sont publics », ces débats sont ceux qui précèdent le jugement. L'art. 16 vise les mêmes audiences ; comment en viserait-il d'autres sans le dire ? Il décide : « Au commencement de chaque audience il est procédé à l'appel nominal » ; il s'agit de chaque audience dans la procédure du jugement, car le texte en pré-

(1) Moreau, *op. citat.*, p. 479.

voit plusieurs, et dans la procédure d'instruction, une seule audience est prévue par l'art. 6.

M. Moreau invoque même les principes généraux du droit et de l'équité pour que la présence à l'audience initiale ne soit pas exigée à peine d'exclusion. Tous les juges qui ont suivi les débats depuis le premier moment peuvent participer au jugement; or, les sénateurs qui n'avaient pas assisté à l'audience du 18 septembre et qui avaient été présents depuis le 9 novembre avaient, d'après M. Moreau, suivi les débats depuis le début.

Tout sénateur qui n'aurait pas répondu à l'appel, fait au début de chaque audience par le greffier en chef ou en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci par l'un des greffiers, ne pourrait plus participer au jugement. Mais doit-il en être de même du sénateur qui a quitté l'audience pendant un moment? La solution affirmative semble s'imposer ici, car il est de tradition constante qu'un membre d'un tribunal quelconque ou d'un jury qui aurait quitté la salle de l'audience même pendant quelques très courts instants ne pourrait plus participer au jugement. Pour quel motif ce principe ne s'appliquerait-il pas à la Haute-Cour de justice? Comme toutes les autres juridictions, plus même que les autres juridictions, puisqu'elle est malgré tout une juridiction politique, elle doit s'astreindre aux lois communes et ne pas s'élever au-dessus d'elles.

Le législateur de 1889, en exigeant la présence à toutes les audiences, a voulu n'admettre à statuer sur la culpabilité et les peines que les sénateurs qui auraient eu une connaissance complète et directe de l'affaire, qui leur serait soumise, et le but, poursuivi par le législateur, est loin d'être atteint, si les membres de la Haute-Cour, après avoir répondu à l'appel nominal, s'absentent pendant une partie de l'audience. Quelle connaissance pourrait avoir de l'affaire, qu'il a à juger, un sénateur qui, après avoir répondu à l'appel de son nom, s'absenterait pour réapparaître ensuite ?

Sans doute la loi de 1889 n'a pas prévu ce cas, et n'a, en conséquence, édicté aucune formalité pour assurer et constater la présence de tous les juges pendant la durée entière de l'audience, c'est une lacune de la loi mais comment l'interpréter ?

M. Esmein (1) soutient que le sénateur qui a répondu à l'appel nominal peut s'absenter momentanément de la salle des séances sans pour cela perdre son droit de juger les accusés. « Pour les autres juridictions, tribunaux de droit commun ou d'exception, » dit-il, une pareille question ne pourrait se poser. « Là, la discipline judiciaire ou militaire empêche, » qu'aucun quitte son poste, avant que l'audience ait « été levée ou suspendue. Cette observance est natu-

(1) Esmein, note au Sirey, 1901, 2, 27.

« relle aux juges de profession ; elle peut être aisé-
« ment imposée aux jurés qui ne siègent que pen-
« dant quelques heures. Enfin, en raison du petit
« nombre des juges ou des jurés, par la disposition
« même des prétoires, les manquements à cette règle
« seraient immédiatement et aisément constatés. A
« la Haute-Cour, les conditions matérielles sont autres.
« Il s'agit d'une assemblée très nombreuse siégeant
« dans une salle aménagée de façon à ce que les sé-
« nateurs puissent facilement quitter leurs places et
« sortir pendant les séances. Ceux-ci sont habitués
« à agir de la sorte et, lorsqu'ils deviennent des juges
« siégeant dans cette même salle, ils ont une ten-
« dance naturelle à conserver leurs usages ordinaires.
« Enfin il est singulièrement difficile de constater
« ces absences momentanées ».

M. Esmein invoque même la jurisprudence de la Cour des Pairs, qui tolérait largement les absences pendant la mise en accusation qui était alors prononcée par la Cour elle-même en assemblée plénière et qui, au contraire, était très rigoureuse pour les absences pendant les débats.

Cette théorie nous semble critiquable et il nous paraît plus juste de dire et de conclure que les membres de la Haute-Cour ne sont pas assujettis à un service plus pénible que les juges de profession et surtout que les jurés ; que les audiences qui se déroulent soient longues et fastidieuses, peu importe

on n'est plus en présence de sénateurs on est désormais en face de juges, qui, bien que juges temporaires, doivent en user, vis-à-vis des accusés qui sont soumis à leur juridiction, comme les juges ordinaires.

Dès l'instant qu'ils ont quitté la salle des audiences, ils ont commis une faute et cette faute doit peser sur les juges et non sur les accusés.

Il ne paraît pas exagéré de dire que l'absence peut être facilement constatée ; le président de la Haute-Cour peut à tout instant connaître les présents et les absents, et, de son côté, la défense peut également lui faciliter la tâche.

Ce sont ces raisons qui avaient convaincu l'ancienne Chambre des Pairs, qui, nous l'avons déjà dit, si elle n'exigeait pas avec une rigueur absolue la présence aux audiences qui précédaient la sentence sur la mise en accusation, l'exigeait formellement pour les audiences qui se déroulaient après la mise en accusation. C'est ce que disait formellement Cauchy : « Dans la troisième phase de la procédure, celle qui « comprend les débats et la délibération définitive sur « les questions relatives au jugement des accusés, la « règle de l'assistance non discontinuée devient plus « rigoureuse et plus absolue... Toutefois, une distinction est encore à faire entre les audiences de débat « public et les séances de délibération intérieure (1) »...

(1) Cauchy, *op. citat.*, p. 89.

En 1899, cependant, la Haute-Cour ne se rendit pas à ces excellentes raisons et par deux arrêts, l'un du 27 novembre, l'autre du 20 décembre, elle permit aux sénateurs, qui avaient répondu à l'appel nominal, fait au début de chaque audience, et qui ensuite s'étaient absentés de la salle des séances, de concourir au jugement.

A l'audience du 27 novembre 1899, des conclusions furent prises au nom de plusieurs accusés. Elles demandaient : « Attendu qu'il est constant en fait « que tous les membres de la Haute-Cour qui ont « répondu à l'appel nominal fait au début de l'au- « dience du samedi 25 novembre ne se sont pas re- « trouvés au délibéré en Chambre du Conseil à la « fin de cette audience ; qu'il est, dès lors, certain « que ceux des juges qui n'ont pas pris part à cette « délibération ne peuvent plus concourir au juge- « ment ; Par ces motifs ; Dire et juger que les « membres de la Haute-Cour qui n'ont pas pris part « à la réunion en Chambre du Conseil du sa- « medi 25 novembre ne pourront plus concourir au « jugement. » L'arrêt de la Haute-Cour du 27 novembre a écarté cette prétention par un argument de fait et de procédure : « Attendu que les conclu- « sions des accusés tendent à dire et juger que ceux « des membres de la Haute-Cour qui n'auraient pas « pris part à la délibération tenue en Chambre du « Conseil à l'issue de l'audience publique du 25 no-

« membre ne pourraient pas concourir au jugement ;
« Attendu que ces conclusions sont irrecevables ;
« Attendu, en effet, qu'elles reposent sur une allé-
« gation dont la preuve ne saurait être admise sans
« violer le secret des délibérations ».

Il y a lieu de se demander si ces conclusions sont bien fondées. L'absence d'un sénateur à une séance de la Chambre du Conseil doit-elle entraîner sa déchéance ? M. Esmein y répond par la négative ; à propos des délibérations en Chambre du Conseil on avait émis cette idée à la Cour des Pairs que le membre qui n'y assistait pas devait être considéré comme s'étant abstenu et pour M. Esmein le droit de s'abstenir doit être reconnu aux membres de la Haute-Cour.

M. Moreau, de son côté, trouve insuffisantes les raisons invoquées par M. Esmein, et ne veut pas confondre l'absence et l'abstention ; mais il est d'avis également, que l'absence d'un sénateur à une séance de la Chambre du Conseil ne doit pas entraîner fatalement sa déchéance ; le juge est mis dans l'obligation de suivre les débats entiers et seuls les débats sont ceux de l'audience publique, si le juge a suivi ceux-ci il est en règle avec la loi.

Des absences furent signalées pendant les audiences publiques et la Haute-Cour a dû se prononcer sur ce point.

Le 19 décembre, des conclusions furent prises au

nom de l'accusé Guérin. Les premières conclusions alléguaient : « Attendu qu'un certain nombre de juges
« ont quitté l'audience : qu'il est certain qu'il suffit
« de compter les présents pour constater qu'il n'y a
« pas dans la salle les 225 membres qui ont répondu
« à l'appel ; que le droit de tout accusé est de faire
« entendre ses témoins devant tous ses juges ; — Par
« ces motifs ; — Dire que la séance sera immédiate-
« ment suspendue sous toutes réserves. »

La Haute-Cour rejeta ces conclusions par un arrêt du 20 décembre ainsi conçu : « Attendu que si l'ar-
« ticle 16 de la loi du 10 avril 1889 a prescrit qu'il
« serait procédé à l'appel nominal au commencement
« de chaque audience, aucune disposition de la même
« loi n'a imposé l'obligation de constater la présence
« continue de tous les membres de la Haute-Cour
« dans la salle des séances pendant la durée des au-
« diences ».

La défense avait émis une prétention exagérée, en voulant faire suspendre l'audience, « elle substi-
« tuait ses volontés aux prescriptions de la loi et à
« l'autorité du Président de la Haute-Cour et récla-
« mait une procédure qui n'est nulle part organi-
« sée » (1). Elle eût été mieux inspirée en faisant constater les absences et ensuite en faisant prononcer les déchéances ; il faut convenir en effet que la suspen-

(1) Esmein, *op. citat.*

sion de l'audience qu'elle réclamait ne la satisfaisait pas au point de vue juridique et la suspension d'audience est comprise dans les attributions discrétionnaires du Président et n'appartient point et en aucun cas à la défense.

Les autres conclusions qui furent déposées dans cette même séance du 19 décembre étaient de beaucoup plus sérieuses. Elles visaient un membre déterminé de la Haute-Cour, nettement désigné, M. Thévenet, elles demandaient à la Cour de donner acte et d'en tirer les conclusions en excluant ce sénateur par application de l'art. 16 de la loi du 10 avril 1889 : « Plaise à la Cour ; — Attendu que M. Thévenet juge
« de la Haute-Cour, a définitivement quitté non seulement la salle de l'audience, mais même les locaux du Sénat ; que, bien que l'observation en ait
« été faite il y a une demi-heure, M. Thévenet n'a pas repris sa place à l'audience, qu'il a donc définitivement quitté l'audience ; — Par ces motifs ; —
« Donner acte au concluant de l'absence de M. Thévenet et juger que M. Thévenet ne pourra plus prendre part aux délibérations de la Haute-Cour, et ce
« par application de l'art. 16 de la loi du 10 avril 1889 ».

La Haute-Cour a repoussé également ces conclusions par l'arrêt du 20 décembre 1899 : « Attendu que
« les conclusions sus-énoncées tendent à ce qu'il soit
« donné acte à l'accusé de l'absence d'un sénateur
« nommément désigné et à ce que la Haute-Cour

« décide en outre, par application de l'article 16 de la
« loi du 10 avril 1889, que le sénateur dont il s'agit ne
« pourra plus prendre part aux délibérations ulté-
« rieures ; — Attendu que si cet article a imposé aux
« membres de la Haute-Cour l'obligation d'être pré-
« sents à toutes les audiences pour pouvoir concourir
« au jugement, il ne renferme aucune disposition
« permettant d'exclure des délibérations un juge qui,
« au cours d'une audience se serait momentanément
« absenté ; qu'il n'échet pas en conséquence de don-
« ner acte d'un fait qui, dans les conditions où il se
« serait produit, ne constituerait pas une violation
« de la loi ».

Cet arrêt de la Haute-Cour doit être critiqué. Il est évident que la loi du 10 avril 1889 a voulu que les juges de la Haute-Cour puissent juger en connaissance de cause, et, pour atteindre ce but, il faut, de toute nécessité, que les juges assistent à toutes les audiences et à tous les débats qui se déroulent entre l'accusation et la défense. La loi n'a pas besoin de le dire expressément ; c'est ainsi que la loi du 20 avril 1807, art. 7, suppose l'obligation d'assistance, plutôt qu'elle ne l'édicte, et encore s'occupe-t-elle des seules Cours d'appel, cependant sa portée générale n'est pas mise en doute.

Le silence de la loi ne peut être interprété comme l'adoption de la solution opposée qui serait contraire aux principes du droit et même à l'équité. Nous

n'avons qu'à savoir si la loi du 10 avril 1889 a voulu rendre absolue et ininterrompue l'assistance des membres de la Haute-Cour aux débats; s'il en est ainsi, la contravention à cette règle entraîne l'exclusion. Des précédents (1), il résulte que toute absence au cours d'une audience, quelque courte qu'elle soit, doit logiquement entraîner l'exclusion, car il n'est pas un incident, aussi minimè soit-il, qui ne puisse former la conviction du juge.

Sans doute la loi de 1889 n'organise pas de procédure spéciale pour constater ces absences pendant les séances et il n'appartient pas à la défense de procéder à un nouvel appel nominal pendant l'audience sous le prétexte qu'elle croit constater des absences. Mais si la défense peut constater une absence d'une manière indiscutable, on doit s'en rapporter aux principes généraux et la Cour doit être dans l'obligation de constater ce fait matériel « comme tout autre acte intéressant la cause et accompli dans la salle ».

Les débats devant la Haute-Cour sont publics. Après l'audition des témoins, le réquisitoire du ministère public, les plaidoiries des défenseurs et les observations des accusés qui ont les derniers la parole, le Président déclare les débats clos et la Cour se retire dans la Chambre du Conseil pour délibérer (art. 15 et 18). Il appartient à la Haute-Cour de ré-

(1) Cauchy, *op. citat.*, p. 90.

primer elle-même des délits qui peuvent être commis pendant ses audiences, quels qu'en soient d'ailleurs les auteurs inculpés, témoins, avocats (arrêts du 18 novembre, 20 novembre, 6 décembre et 20 décembre 1899).

Les conclusions d'un inculpé qui tendent à l'audition de témoins nouveaux par la Commission d'instruction sont tardives et irrecevables lorsqu'elles se produisent après la clôture de l'instruction (arrêt du 30 octobre 1899).

L'ordre adopté dans la dénonciation des témoins ne constitue pas une formalité substantielle aux droits de la défense, et le Procureur général a le droit de faire entendre à l'audience les témoins dans l'ordre qu'il juge le plus utile à la manifestation de la vérité, sans réserve du pouvoir discrétionnaire du Président (arrêt du 23 novembre 1899).

C'est le Président qui, sous réserve du pouvoir souverain de la Haute-Cour, décide les questions qui ne peuvent être posées aux témoins (arrêts du 28 novembre, du 16 décembre et du 26 décembre 1899).

Il appartient, soit au Président, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, soit à la Haute-Cour, en cas de contestation, de décider que tels et tels témoins, dans tels ou tels faits, ne seront pas entendus quand il apparaît que leur disposition n'est pas de nature à donner plus de certitude. (arrêt du 1^{er} décembre 1899).

Le Président peut refuser une confrontation entre témoins qui ne donne pas lieu d'espérer plus d'éclaircissements dans les résultats pour la manifestation de la vérité (arrêt du 13 décembre 1899).

Enfin un accusé renvoyé devant la Haute-Cour, en même temps que d'autres accusés, par arrêts de la Commission d'instruction, siégeant comme Chambre des mises en accusation, ne peut servir de témoin, soit à charge, soit à décharge, à l'égard de ses coaccusés (arrêt du 26 décembre 1899).

Lorsque la clôture des débats a été prononcée, l'audience publique cesse et la Haute-Cour se retire en Chambre du Conseil où la discussion est ouverte. La discussion porte sur les questions de culpabilité ; pour chaque accusé les questions de culpabilité sont formulées par le Président et mises aux voix séparément (article 19, loi du 10 avril 1889).

Sur chaque question relative à la culpabilité et sur la question de savoir s'il y a des circonstances atténuantes, le vote a lieu pour chaque accusé dans la forme suivante :

Il est voté séparément pour chaque inculpé sur chaque chef d'accusation.

Le vote a lieu par appel nominal, en suivant l'ordre alphabétique, le sort désignant la lettre par laquelle on commencera. Les sénateurs votent à haute voix, le Président vote le dernier (art. 20) ; mais il faut remarquer que les sénateurs qui sont membres du

gouvernement ne prennent part ni à la délibération, ni au vote sur la culpabilité (art. 30).

Nous venons de voir qu'aux termes de l'art. 19, les questions sur la culpabilité et sur l'application de la peine sont formulées par le Président et mises aux voix séparément pour chaque accusé. La Commission de la Chambre des députés avait été saisie d'un amendement tendant à ce que la culpabilité ne pût être déclarée qu'à la majorité des cinq huitièmes des membres ayant assisté à l'audience. Comme il convenait, cet amendement fut repoussé par la Commission.

D'après les termes de l'article 22, la décision sur l'application de la peine a lieu dans la même forme que la déclaration de culpabilité. Toutefois, si après deux tours de vote aucune peine n'a réuni la majorité des voix, il est procédé à un troisième tour, dans lequel la peine la plus forte proposée au tour précédent est écartée de la délibération. Si, à ce troisième tour, aucune peine n'a encore réuni la majorité des votes, il est procédé à un quatrième tour, et ainsi de suite, en continuant à écarter la peine la plus forte jusqu'à ce qu'une peine soit prononcée par la majorité absolue des votants.

Les dispositions pénales relatives au fait dont l'accusé est déclaré coupable, combinées, s'il y a lieu, avec l'article 463 du Code pénal, sont appliquées, sans qu'il appartienne au Sénat d'y substituer de

moindres peines. Ces dispositions sont rappelées textuellement dans l'arrêt.

L'arrêt définitif est lu en audience publique par le Président; il est notifié sans délai par le greffier à l'accusé (art. 24). Les arrêts de la Haute-Cour qui prononcent des condamnations contre les inculpés qui lui ont été déférés sont motivés comme tous les autres arrêts. Ils énoncent les divers chefs d'accusation et ils énumèrent les dispositions pénales dont la Cour fait application. Il peut être statué par un même arrêt sur plusieurs inculpés mais les condamnations sont édictées séparément pour chacun d'eux.

Ces arrêts sont rédigés par le Président, adoptés par la Cour en Chambre du Conseil et prononcés en audience publique. Ils font mention des sénateurs qui y ont concouru et ils sont signés par le Président et le greffier.

L'art. 27 de la loi de procédure décide que les voix de tous les sénateurs sont comptées, quels que soient les degrés de parenté ou les alliances qui existent entre eux.

Les cas d'abstention sont déterminés par les art. 28 et 29: Tout sénateur est tenu de s'abstenir, s'il est parent ou allié de l'un des inculpés jusqu'au degré de cousin issu de germain inclusivement; mais les sénateurs, qui ont été cités comme témoins dans l'instruction et qui ont déclaré n'avoir aucun témoignage à fournir, doivent concourir aux arrêts

et décisions de la Cour ; s'ils ont été entendus comme témoins, ils sont tenus de s'abstenir. Cette disposition de la loi est équitable, on a voulu par là empêcher que, par l'abus des citations à témoins, les inculpés puissent enlever à leurs sièges un certain nombre de juges.

Tout sénateur qui croit avoir des motifs de s'abstenir, indépendamment de ceux qui sont mentionnés à l'art. 28, doit les déclarer au Sénat qui prononce sur son abstention en Chambre du Conseil. Il est tenu de siéger si les motifs de son abstention ne sont pas jugés valables ; aucune peine n'est prévue pour punir une abstention injustifiée.

Des art. 16, 28, 29, il résulte qu'aucun sénateur ne peut être récusé ni par le ministère public ni par les accusés ; dans la séance du 9 avril 1889, la Chambre des députés a repoussé un amendement qui tendait à donner aux inculpés le droit de récuser douze sénateurs ; cependant les sénateurs qui composent la Commission d'instruction ne peuvent concourir au jugement s'ils sont récusés par la défense, c'est là le seul cas de récusation.

Une demande de renvoi devant un autre tribunal pour cause de suspicion légitime équivaudrait à une demande de récusation et ne serait pas recevable (1).

(1) Arrêt du 15 novembre 1899.

Aux termes de l'art. 25 de la loi de 1889, les arrêts de la Haute-Cour ne sont susceptibles d'aucun recours ; on serait donc mal venu à relever contre eux l'inobservation des formalités prescrites. Les avocats n'ont plus le droit de prendre la parole quand ils ont été entendus.

Si l'accusé est reconnu coupable, il lui est donné connaissance en séance publique de la décision de la Cour ; il peut présenter des observations dans les termes de l'art. 363 du Code d'instruction criminelle. Les arrêts par lesquels la Haute-Cour déclare la culpabilité d'un accusé indiquent les dispositions pénales dont il y a lieu de faire application.

Un nouveau décret du Président de la République n'est pas nécessaire lorsqu'un accusé, [en fuite au moment de l'arrêt de mise en accusation, comparaît soit avant, soit après l'arrêt qui le condamne par contumace ; si donc un contumax se présente au moment où la Haute-Cour n'est plus réunie, c'est au Président du Sénat qu'il appartient de la convoquer par lettre close et par voie d'avis au *Journal officiel*. L'accusé qui, absent depuis le commencement des poursuites, comparaît avant l'expiration des délais fixés par les art. 463 et suivants du Code d'instruction criminelle, n'a pas pour cela le droit d'intervenir dans les débats ouverts à l'égard de ses co-accusés, et il appartient à la Haute-Cour de refuser la

jonction de son affaire avec celle des autres inculpés.

Paris, le 6 mai 1909.

Vu par le Président de la Thèse,

E. CHAVEGRIN.

Vu : le Doyen,

LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
TITRE I. — De la compétence du Sénat constitué en Haute-Cour de justice.	11
<i>Section I.</i> — Compétence à l'égard du Président de la République et des ministres	23
CHAPITRE PREMIER. — Caractère commun de ces deux ordres de compétence	23
CHAPITRE II. — Compétence à l'égard du Président de la République	31
<i>Section II.</i> — Compétence à l'égard des ministres	36
CHAPITRE PREMIER. — Etendue de la compétence	36
CHAPITRE II. — Caractère de cette compétence	41
CHAPITRE III. — Nécessité d'une loi organique sur la responsabilité pénale des ministres	52
<i>Section III.</i> — Compétence en matière d'attentats contre la sûreté de l'Etat	68
CHAPITRE PREMIER. — Caractère de cette compétence.	68
CHAPITRE II. — Etendue de la compétence	73
<i>Section IV.</i> — Compétence de la Haute-Cour en vertu de la connexité et de la complicité.	127
<i>Section V.</i> — Exception de la chose jugée	134

TITRE II. — De la procédure devant la Haute-Cour de justice	153
<i>Section I.</i> — Considérations générales sur la loi du 10 avril 1889	153
<i>Section II.</i> — Procédure à suivre lorsque le Sénat est constitué en Haute-Cour de justice par un décret pour connaître d'un crime d'attentat à la sûreté de l'Etat. .	161
CHAPITRE PREMIER. — Préliminaires	161
CHAPITRE II. — Commission d'instruction	173
CHAPITRE III. — Le jugement.	181

